



**NATACHA MAFALDA
LOPES DE ALMEIDA
SANTOS**

**A TOMADA DE DECISÃO NAS INSTITUIÇÕES
PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL**



**NATACHA MAFALDA A TOMADA DE DECISÃO NAS INSTITUIÇÕES
LOPES DE ALMEIDA PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL
SANTOS**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do Grau de Mestre em Gerontologia, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor José Ignacio Guinaldo Martín, Professor Auxiliar da Secção Autónoma das Ciências da Saúde e sob a coorientação do Professor Jorge Humberto Fernandes Mota, Professor Assistente no Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial.

À minha avó Nanda.

O júri

Presidente

Professora Doutora Maria da Piedade Moreira Brandão

Professora Adjunta da Escola Superior de Saúde da Universidade de Aveiro

Vogal - Arguente Principal

Professor Doutor Manuel Luís Au-Yong Oliveira

Professor Auxiliar do Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial

Vogal - Orientador

Mestre Jorge Humberto Fernandes Mota

Professor Assistente no Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial

Agradecimentos

Quero agradecer a todas as pessoas que me acompanharam e me apoiaram ao longo deste percurso.

Ao Professor José Ignacio Martin e ao Professor Jorge Mota pela ajuda, pelo incentivo e pela oportunidade de aprendizagem.

Às instituições participantes pela receptividade e colaboração.

Ao Vice-presidente para a Solidariedade Social, bem como, às funcionárias da Associação Social Cultural Desportiva e Recreativa de Calde pela compreensão.

Ao Fernando pelo apoio e confiança transmitidas em grande parte deste percurso.

À Sílvia, à Carolina e à Sofia por toda a ajuda e partilha.

À Nita e à Liliana pela amizade.

Ao meu irmão pelo carinho, pela força e pelo apoio.

Ao meu pai e à minha mãe pelo apoio incondicional.

À minha avó Nanda pelo exemplo e apoio incondicional.

E a todos que diretamente ou indiretamente me ajudaram e me apoiaram ao longo deste percurso.

Palavras-chave

Instituições Particulares de Solidariedade Social; Tomada de decisão

Resumo

Introdução e objetivo: Atualmente as Instituições Particulares de Solidariedade Social deparam-se com mudanças de carácter social, económico e legislativo, que têm afetado o seu funcionamento e financiamento. Pelo que, impõe-se às suas direções responder às necessidades sociais com maior responsabilidade e eficiência num contexto de maior escassez de recursos. Neste sentido, o presente estudo tem como objetivo compreender o modo como as Instituições Particulares de Solidariedade Social tomam decisões, ao nível do financiamento, para um funcionamento eficiente das mesmas.

Metodologia: Optou-se por realizar estudos de caso com uma amostra constituída por quatro Instituições Particulares de Solidariedade Social. A recolha de dados foi feita através de entrevistas semiestruturadas e análise documental. O tratamento de dados foi feito através de análise de conteúdo e com recurso ao software QRS Nvivo versão 10.

Resultados: Os principais resultados indicam que: a) as necessidades sociais influenciam decisões de aumento e diminuição da capacidade de respostas das instituições; b) o sistema legal influencia a perpetuação de intervenções de carácter institucional; c) a conjuntura económica influencia a pressão sobre o preço da comparticipação familiar e o aumento da concorrência entre instituições; d) a escassez de recursos constitui-se como denominador comum entre instituições, influenciando decisões de investimento que assumem o financiamento público como um facto consumado; e) as práticas de liderança e gestão desenvolvidas por direções com elementos que têm conhecimentos na área financeira são mais propensas a assumir o risco e a aumentar a complexidade operativa das instituições f) as práticas de envolvimento de *stakeholders* internos e externos contribuem para a aquisição de apoio na prossecução dos seus objetivos.

Conclusão: As tomadas de decisão das instituições com acordos com a segurança social assemelham-se por prevalecer o desenvolvimento de respostas tipificadas, com acordo com a segurança social. Apesar disso, os resultados evidenciam a importância de práticas de liderança e gestão desenvolvidas com a presença de elementos com conhecimentos na área financeira, para o desenvolvimento de respostas tipificadas com rentabilidade económica. Salieta-se ainda que o desenvolvimento de práticas de envolvimento de *stakeholders* internos e externos, baseados na responsabilização e transparência, promovem o alcance de apoios para assegurar o desenvolvimento das atividades institucionais, com maior incidência na instituição sem acordos com a segurança social, mas que os mesmos não asseguram a sua eficiência económica.

Keywords

Private Institutions of Social Solidarity; Decision-making

Abstract

Introduction and objective: Currently the Private Institutions of Social Solidarity are faced with changes of social, economic and legislation character that have affected its operation and financing functions. By that, it is necessary that their directions meet social needs with greater accountability and efficiency in the context of greater scarcity of resources. In this sense, the aim of the present study is to understand how the Private Institutions of Social Solidarity take decisions, at the funding level, for an efficient operation.

Methods: We chose to carry out case studies with a sample consisting of four Private Institutions of Social Solidarity. The data collection was done using semi-structured interviews and document analysis. The data processing was done by means of content analysis using the software QRS Nvivo version 10.

Results: The main results of the study indicate that: a) the social needs influence decisions to increase and decrease the ability of replies/delivered services of the institutions; (b) the legal system influences the perpetuation of interventions of institutional character; (c) the economic situation influences the pressure on the value of family participation and the increase of competition between institutions; (d) the scarcity of resources is the common denominator between institutions, influencing investment decisions that take the public financing as an accomplished fact; e) the practice of leadership and management developed by directors with elements that have knowledge in the financial area are more likely to take the risk and increase the complexity of institutions' operations; f) the practices of involvement of internal and external stakeholders contribute to the acquisition of support in the pursuit of its objectives.

Conclusion: The decision-making of the institutions with agreements with the social security are similar in that the development of specific responses prevails, in agreement with the social security. In spite of this, the results show the importance of leadership and management practices developed with the presence of elements with knowledge in the financial area, for the development of responses with economic profitability. It must also be pointed out that the development of practices of involvement of internal and external stakeholders, based on accountability and transparency, promote the scope of support to ensure the development of institutional activities, with higher incidence in the institution without agreements with the social security, but yet they do not ensure economic efficiency.

Abreviaturas e siglas

AEC	Atividades Extracurriculares
CATL	Centro de Atividades de Tempos Livres
CON	Circular de Orientação Normativa
CNIS	Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade
CPAR	Centro de Promoção de Autonomia e Reabilitação
DF	Diretor Financeiro
DT	Diretora Técnica
ERPI	Estrutura Residencial para Pessoas Idosas
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
MSSS	Ministério da Solidariedade e da Segurança Social
OSFL	Organizações Sem Fins Lucrativos
PARES	Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais
PC	Protocolo de Cooperação
PD	Presidente de Direção
PDEA	Perturbações do desenvolvimento do espectro do autismo
PEA	Programa de Emergência Alimentar
PES	Programa de Emergência Social
POPH	Programa Operacional Potencial Humano
SAD	Serviço de Apoio Domiciliário
SIAC	Serviço de apoio multidisciplinar centrado na criança e na família
SS	Segurança Social
TOC	Técnico Oficial de Contas
UCC	Unidade de Cuidados Continuados
EU	União Europeia
UMP	União das Misericórdias Portuguesas
UM	União das Mutualidades Portuguesas

Índice

Introdução	1
Capítulo I - Enquadramento Teórico	3
1. A natureza do Terceiro Setor	4
2. Fatores associados à tomada de decisão no terceiro setor	5
2.1 Necessidades sociais	6
2.2. Sistema legal	6
2.3 Conjuntura económica	8
2.4 Liderança das OSFL	9
2.5 Partes Interessadas	10
Capítulo II - Enquadramento Metodológico e Empírico	13
3. Objetivos gerais e específicos	14
4. Metodologia	14
4.1 Amostra	15
4.2 Instrumentos	16
4.3 Procedimentos	17
4.3.1 Recolha de dados	17
4.3.2. Análise e tratamento de dados	18
4.3.3 Questões éticas	19
5. Resultados	20
6. Discussão	36
Conclusão	40
Bibliografia	43

Índice de tabelas

Tabela 1 – Caracterização da amostra	15
Tabela 2 – Caracterização dos serviços prestados	15
Tabela 3 – Caracterização dos entrevistados	16
Tabela 4 – Quadro de fundamentação teórica das questões de investigação	18
Tabela 5 – Sistema de codificação	20

Índice de anexos

Anexo 1 – Guião da entrevista.....	47
Anexo 2 – Relatório de aplicação de pré-teste do guião de entrevista	51
Anexo 3 – Requerimento de pedido de autorização para colaboração no estudo.....	53
Anexo 4 – Confirmação e autorização	55

INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas tem-se verificado uma crescente expansão dos serviços sociais, no âmbito do terceiro setor, impulsionados pela mudança das estruturas demográficas, do papel das famílias e das redes informais e crescente preocupação com as novas ameaças à coesão social, tendo sido um setor gerador de emprego e valor crescendo (Soares, Fialho, Chau, Gageiro & Pestana, 2012).

As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) constituem-se como Organizações Sem Fins Lucrativos (OSFL) enquadrando-se no terceiro setor onde desempenham um importante papel pela diversidade de áreas de atuação no âmbito social, de educação e saúde. O crescimento das IPSS foi sendo impulsionado pela contribuição do Estado. O Estado delega nas IPSS o exercício das suas políticas de proteção social, regulando a sua atividade e assegurando amplamente o seu financiamento (Sousa et. al, 2012). Esta situação representa uma relação de dependência financeira que coloca em causa a autonomia e sustentabilidade das instituições.

As dificuldades emergentes com a atual conjuntura económica têm incrementado as preocupações em relação à sua sustentabilidade, impondo-se a necessidade de se constituir uma mudança na forma como as instituições perspetivam a obtenção de receitas e financiamento, assim como, tomam decisões para a alocação dos seus recursos. Atualmente, as instituições são desafiadas a serem mais responsáveis a fim de proporcionarem melhores respostas às crescentes necessidades de apoio social com menores recursos (Steane & Christie, 2001).

No entanto, há um conjunto de fatores externos que dificultam as mudanças que se exigem, como seja a relação ambígua com o Estado, um enquadramento legal instável, as características socioeconómicas dos seus destinatários, mas também, fatores internos relacionados com a gestão das instituições que se exige mais qualificada (Soares et al. 2012), assim como, com as relações que a gestão estabelece com *stakeholders* internos e externos.

Neste sentido, importa compreender o modo como as IPSS tomam decisões, ao nível do financiamento, para um funcionamento eficiente das instituições. Especificamente pretende-se identificar as influências dos constrangimentos sociais, económicos e políticos no desenvolvimento das instituições, assim como, a influência das práticas de liderança e gestão e das práticas de envolvimento de *stakeholders*, internos e externos, no funcionamento das instituições.

O presente trabalho encontra-se dividido em dois capítulos. O primeiro capítulo enquadra do ponto de vista teórico o terceiro setor, no qual se contextualizam as IPSS, e evidência os diferentes fatores que influenciam as tomadas de decisão das instituições. No segundo capítulo consta a abordagem metodológica e empírica, com a identificação da metodologia, a apresentação dos resultados e discussão, terminando com as conclusões gerais do estudo.

Capítulo I - Enquadramento Teórico

1. A NATUREZA DO TERCEIRO SETOR

A organização económico-social de um país pode considerar-se como resultado da atividade de três setores: setor público, setor privado empresarial e setor cooperativo e social (Constituição da República Portuguesa, 1976). Este último, também designado como Terceiro Setor, engloba as atividades das Organizações Sem Fins Lucrativos (OSFL), e é composto por organizações cujo funcionamento tem como base apoios financeiros prestados por agentes externos, não visando a obtenção ou distribuição de lucro, mas sim atingir os objetivos sociais que levaram à sua criação.

A definição de terceiro setor pode ser baseada em cinco critérios comuns às instituições que o compõe, como sejam, organizadas constituídas por uma estrutura e regularidade de operações, com procedimentos de tomadas de decisão legítimas; privadas com autonomia institucional do Estado, embora possam receber financiamento público; não distribuidoras de lucro; auto-governadas com mecanismos de governação interna; e voluntárias (Franco, Sokolowski, Hairel & Salamon, 2005).

A (re)emergência das orientações económicas e políticas liberais e de crise dos Estados sociais, sentidas nas últimas décadas, suscitaram o aparecimento de novas dinâmicas da sociedade civil que constituíram novas formas de organização económica (Quintão, 2011), desenvolvendo bens e serviços ao nível do terceiro setor. Esses serviços ficaram sujeitos a um crescente aumento de procura e oferta provenientes do surgimento de novas e variadas necessidades sociais. O Estado estabelece políticas de contratualização com organizações do terceiro setor, a fim de garantir respostas às necessidades emergentes (Almeida, 2011).

O terceiro setor enquadra-se numa estrutura tripolar constituída pelo mercado, Estado e comunidades, onde ocupa uma posição intermediária. O campo de atuação do terceiro setor encontra-se em permanente tensão pois as instituições que o constituem são simultaneamente influenciadas pelas políticas estatais e legislação, pelos valores e práticas das entidades privadas, pela cultura da sociedade civil e pelas necessidades provenientes das famílias e da vida comunitária (Evers & Laville, 2004). Tais influências são mais ou menos intensificadas consoante as organizações se vão localizando de forma mais próxima ou mais afastada de cada polo (Almeida, 2011).

Esta perspetiva salienta uma das limitações apontadas ao terceiro setor, que é a indefinição de papéis, transparecendo uma diluição nos setores do mercado e do Estado. Para além desta limitação, verificam-se as dificuldades de financiamento, pela elevada dependência financeira a esses mesmos setores, com quem estabelece ligação (Almeida, 2011).

O terceiro setor tem vindo a desempenhar um papel de maior destaque, influenciando alterações no quadro legal do sistema fiscal, na definição de políticas e até na própria lógica de funcionamento dos componentes da estrutura tripolar (Almeida, 2011).

As OSFL têm apresentado uma crescente presença na economia nacional. Segundo dados recolhidos em 2006, as OSFL portuguesas representavam uma importante força de trabalho empregando cerca de 185,000 trabalhadores, que se expressa numa percentagem de empregabilidade de 4,3%. Esta força de trabalho produziu bens e serviços no valor de 5,7 biliões de euros para o Produto Interno Bruto e contribui com 2,7 biliões de euros no Valor Acrescendo Bruto para a valorização da economia social (Salamon, Sokolowski, Haddock & Tice, 2012).

Dentro das OSFL do contexto português encontram-se as IPSS que abrangem uma diversidade de formas de intervenção e mantêm uma relação de interdependência com o Estado, onde há lugar a uma repartição de funções e a uma comparticipação do Estado no funcionamento das instituições. As IPSS revelam uma extrema importância, pois preenchem as lacunas do Estado no que se refere às respostas sociais à população, constituindo-se assim, um ponto crucial no equilíbrio social (Soares et. al, 2012).

2. FATORES ASSOCIADOS À TOMADA DE DECISÃO NO TERCEIRO SETOR

Atualmente, o terceiro setor assume um valor e significado renovado face à conjuntura de recessão económica e social sentida em toda a Europa, constatando-se que as iniciativas solidárias revelam-se muitas vezes como alternativas à falência dos Estados Sociais e ao descompromisso crescente dos mercados (Couto, Santos & Guerra, 2012).

Neste sentido, torna-se cada vez mais importante a gestão eficaz e eficiente dos recursos colocados à disposição das OSFL, sendo que para tal é fundamental que os seus responsáveis estejam atentos e tenham um amplo conhecimento das diversas vertentes que as caracterizam (Fowler, Goold & James, 1995, cit. por Santos, Laureano & Machado, 2014). É por este motivo que a tomada de decisão deve ser consciente e sustentada de forma a permitir a utilização fundamentada dos recursos colocados à disposição destas instituições (Santos et. al, 2014).

As IPSS atuam num ambiente moldado por exigências sociais, legais, económicas e políticas que vão influenciar a sua tomada de decisão e a consequente eficácia e eficiência das mesmas. Por um lado a densidade e diversidade dos problemas sociais levanta questões relacionadas com a eficácia das instituições. Por outro a complexidade da intervenção implica o envolvimento de diferentes interlocutores e instrumentos que dificulta a eficiência das mesmas (Gonçalves, 2008).

2.1 Necessidades sociais

A mudança das estruturas demográficas, do papel das famílias, e das redes informais constituem fatores de influência nos serviços de bem-estar (Anheier, 2005; Soares, et al. 2012). O fenómeno dos baby boomers provocou um aumento na procura de cuidados infantis, serviços de treino educacional e vocacional, traduziu-se por um aumento da procura de serviços, geralmente prestados pelas OSFL ou por setores do Estado. A diminuição da taxa de natalidade e o aumento da esperança média de vida, provocado pelo crescimento desproporcional dos *cohorts* dos baby boomers em relação aos *cohorts* dos mais jovens, contribuíram para a tensão adicional nos sistemas de segurança social, saúde e bem-estar. Por fim, o aumento da entrada da mulher no mercado de trabalho contribuiu para que novas exigências surgissem, nomeadamente nos cuidados às crianças, família e serviços relacionados (Anheier, 2005).

No contexto português, em particular, há ainda a destacar grandes questões sociais como sejam situações estruturais de desemprego, persistência das formas de pobreza tradicionais e o crescimento de novas formas de pobreza e exclusão social, perante as quais os sistemas de proteção social existentes se revelam insuficientes (Quintão, 2011), impulsionando o crescente surgimento e desenvolvimento das OSFL.

Todas estas alterações impõem mudanças na oferta e na procura de serviços de bem-estar, assim como, na constituição de novas políticas sociais e novas orientações legislativas, exigindo alterações e adaptações das estruturas e funcionamento das OSFL.

2.2. Sistema legal

O Estado contratualiza com as IPSS estabelecendo uma relação de interdependência. Esta relação corresponde a uma forma concertada de obrigações recíprocas regidas por regras definidas em documentos legais como sejam, estatutos, legislação, acordos de cooperação e protocolos de cooperação. Através da legislação o Estado controla o funcionamento e o financiamento das instituições, impondo um modelo de homogeneização institucional, ao qual as instituições procuram adaptar-se como forma de ultrapassar dificuldades e colmatar necessidades. Estas desenvolvem assim um processo de isomorfismo caracterizado pela pressão formal exercida pela entidade da qual elas dependem (Estado), alterando o seu comportamento e estrutura de acordo com as diretivas da mesma (DiMaggio & Powell, 1983).

A determinação das regras de funcionamento e financiamento nos diferentes documentos legais operacionaliza-se da forma a seguir explanada.

Os Estatutos das IPSS determinam as formas que podem assumir, as suas áreas de abrangência e os fins que devem prosseguir. Conferem-lhe a natureza de pessoas coletivas de utilidade pública, atribuindo benefícios, como isenções fiscais e redução de determinadas taxas, que funcionam como uma forma de financiamento indireta. Estabelecem as obrigações para com a tutela do Estado (Decreto-Lei nº 119/83).

O Protocolo de Cooperação (PC) enquadra-se numa parceria público/social estabelecida entre o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social (MSSS) e as entidades representativas, União das Misericórdias Portuguesas (UMP), Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS) e União das Mutualidades Portuguesas (UM). Este protocolo fixa as comparticipações financeiras da segurança social (SS) às instituições relativamente aos custos das respostas sociais. Estipulam algumas regras de funcionamento complementares à legislação e aos acordos de cooperação, das respostas sociais tipificadas. Determinam medidas de apoio e de incentivo ao reforço da capacidade instalada com vista a aumentar a eficiência das respostas sociais e a eficácia das capacidades e recursos existentes, através de programas como o Programa de Emergência Alimentar (PEA) e o Programa de Emergência Social (PES) (PC 2013/2014).

Os acordos de cooperação são assinados entre os Centros Distritais de Segurança Social e as IPSS, podem ser de natureza típica ou atípica. Os acordos de cooperação típicos são estabelecidos com as instituições que desenvolvem respostas sociais com legislação própria em que estão determinadas as condições de instalação e de funcionamento. Determinam as regras de funcionamento da instituição, a tipologia de utentes, as regras da comparticipação familiar e obriga a prestação anual de contas entre outras. Os acordos atípicos são estabelecidos com instituições que desenvolvem respostas que não estão legisladas, intervindo junto de grupos vulneráveis específicos. Implicam uma intervenção mais complexa devido às características do público-alvo, às condições e local de implementação, que necessitam de adoção de regras específicas e de uma aplicação de custos caso a caso (Instituto Segurança Social, 2007).

Estes documentos legais afiguram um modelo de contratualização com financiamento direto às instituições e moldam o funcionamento das instituições. Tal contribui para uma limitada autonomia em relação ao desenvolvimento dos serviços prestados (Azevedo, 2012) e para um desincentivo à capacidade de inovação ao nível dos produtos, processos e gestão (Hespanha, 2000; Melo, 2005, cit. por Almeida, 2011), o que pode estar associado ao baixo nível de competitividade.

O enquadramento legal das instituições justifica alguns constrangimentos à prossecução da sua atividade de forma sustentável. Isto porque a adaptação por parte das IPSS a alterações das

normas e regras legais podem ter inerentes investimentos avultados (construção de infraestruturas), quase sempre associados ao recurso ao crédito, o que pode levar a um estrangulamento financeiro das mesmas (Sousa,et al., 2012). Tendencialmente, as alterações legislativas seguem o aumento de *standards*, o que no caso das IPSS seria pertinente serem mais realistas às suas capacidades económicas.

2.3 Conjuntura económica

As mudanças estruturais de carácter económico, que se têm feito sentir nos últimos anos, tiveram um significativo impacto no funcionamento das IPSS. Por um lado, as IPSS têm desenvolvido esforços para atenuarem o agravamento social de situações de maior carência da população (Sousa,et al., 2012). Por outro lado, têm-se reestruturado por forma, a adaptarem-se às reduções das comparticipações da Segurança Social (SS).

A partir de 2012, os protocolos de cooperação têm refletido as necessidades de contenção do Estado no apoio financeiro, implicando uma atualização das comparticipações. A par das medidas de contenção, os protocolos têm apresentado medidas de apoio complementares às instituições. Estes apoios estão estipulados no Programa de Emergência Social (PES), apontando medidas de incentivo à criação de novas respostas sociais, como o caso das cantinas sociais e centros de noite, mas também medidas de apoio a situações de dívidas inerentes aos investimentos avultados no âmbito dos programas de incentivo à construção ou reestruturação de infraestruturas (PARES e POPH). Desenvolvendo-se assim o reforço do Fundo de Socorro Social e a criação de linhas de crédito mais favoráveis às instituições (Soares,et al., 2012). A necessidade de criar estes apoios reflete as graves dificuldades económicas existentes nas IPSS.

Contudo, as dificuldades económicas das IPSS, não se devem apenas à atual conjuntura, as mesmas são reflexo de uma escassez de recursos que sempre as acompanhou (Sousa, et al., 2012). A forma de financiamento mais permanente nas IPSS advém da comparticipação recebida no âmbito do acordo de cooperação. As comparticipações familiares constituem uma das principais fontes de receita, que é tão mais diversa quanto mais respostas sociais forem desenvolvidas pelas mesmas. No entanto, estas comparticipações estão sujeitas a uma fórmula de cálculo padrão definida pela segurança social e também estão dependentes das características socioeconómicas das famílias (Circular de Orientação Normativas nº3, 1997). Pelo que, os preços praticados podem não garantir a cobertura total dos custos, afetando a viabilidade económica da instituição.

A ausência de património próprio constitui um dos maiores contributos para a escassez de recursos. Aquando da avaliação da capacidade económico-financeira das instituições, necessária à constituição dos acordos, a componente de recursos próprios deveria estar assegurada. Contudo, estudos demonstram que alguns acordos de cooperação estabelecem-se mesmo não estando salvaguardada a sua existência (Hespanha, 2000), o que incrementa a escassez de recursos, a diminuição da capacidade de diversificar as receitas e a consequente dependência de financiamento público.

O controlo financeiro do Estado sobre as IPSS é, até ao momento, uma realidade incontornável. Num estudo realizado por Sousa, et al. (2012), uma grande maioria das instituições participantes afirmaram que cerca de 50% das receitas totais advinham de subsídios públicos, constituindo-se, assim, como a principal fonte de financiamento. O que significa que as IPSS apresentam, tendencialmente, uma elevada dependência de uma única fonte de financiamento, o Estado.

2.4 Liderança das OSFL

As OSFL atuam num contexto que está em constante mudança, exigindo adaptações constantes. As implicações inerentes à atual conjuntura económica suscitaram uma maior preocupação com a eficácia e eficiência das OSFL. Pelo que as instituições começaram a preocupar-se com questões relacionadas com a gestão e liderança. Estudos consideram importante para a viabilidade das instituições inserir nos seus quadros, profissionais com conhecimentos de gestão (Sousa, et al., 2012).

A liderança e gestão das OSFL distinguem-se das empresas do setor lucrativo, pela inexistência da figura de acionista ou proprietário e a orientação de objetivos e interesses para o alcance de uma missão organizacional e não para a obtenção de lucro financeiro (Anheier, 2005). Para além disso, o funcionamento das OSFL é caracterizado pela existência de influências relacionadas com fatores políticos e legais, o exercício de uma atividade baseada na prestação de serviços que levanta problemas ao nível da sua intangibilidade (ou do seu output); uma elevada dependência de subsídios do Estado ou outras entidades, atribuindo uma menor prioridade aos seus utentes; uma diversidade de *stakeholders*; multiplicidade de objetivos que não se consubstanciam na obtenção de lucro, sendo mais difíceis de identificar e monitorizar (Anheier, 2005; Lisboa et al., 2004, cit. por Meneses, 2012). Pelo que, são várias as situações com que os dirigentes das OSFL têm que lidar, de forma a identificar o que é prioritário para a instituição e assim determinarem os indicadores que terão de monitorizar para o desempenho da mesma (Anheier, 2005).

Apesar das diferenças entre as empresas do setor lucrativo e as OSFL, entende-se que o que determina o sucesso das instituições ou as suas falhas é a qualidade da liderança e a eficiência das decisões tomadas (Tierney, 2006). Com as exigências e expectativas dos *stakeholders* a aumentar, com os apoios do Estado a diminuir e com maior concorrência entre instituições, exige-se um maior profissionalismo e uma capacidade permanente de adaptação e mudança como forma de potenciar o desempenho e a alocação de recursos necessários à prossecução dos objetivos (Meneses, 2012).

Lidar com a mudança implica uma liderança que se traduz em ações como definir uma visão, o alinhamento de pessoas com essa visão, a motivação e inspiração dos membros institucionais (Cunha & Rego, 2003). A liderança é entendida como “um processo através do qual um membro de um grupo ou organização influencia a interpretação dos eventos pelos restantes membros, a escolha dos objectivos e estratégias, a organização das actividades de trabalho, a motivação das pessoas para alcançar os objectivos, a manutenção das relações de cooperação, o desenvolvimento das competências e confiança pelos membros, e a obtenção de apoio e cooperação de pessoas exteriores ao grupo ou organização” (Cunha, Rego, Cunha & Cardoso, 2007, p. 332).

Existem várias teorias em torno do conceito de liderança, salientando-se um conjunto de características que podem ser importantes, tais como a inteligência, competência técnica, capacidade de comunicação e envolvimento de terceiros, resiliência, capacidade de decisão e ética, bem como um estilo de liderança democrático e um investimento no capital humano da instituição (Meneses, 2012).

A importância da liderança é salientada pelo período de mudança que as OSFL estão a atravessar. Contudo, liderar e gerir são dois sistemas de ação distintos mas complementares, cuja importância de um ou outro depende do momento que a instituição esteja a atravessar. Se liderar é mais importante em momentos de mudança, gerir é essencial em momentos de elevada complexidade operativa, visto que serve para assegurar a eficácia e a eficiência através de um planeamento da organização de recursos e monitorização de desempenho (Meneses, 2012).

2.5 Partes Interessadas

A relação de interdependência entre o Estado e as IPSS identifica o Estado como o seu principal financiador e *stakeholder*. A institucionalização das políticas sociais do Estado-Providência incute nos cidadãos o sentimento de que a proteção social é função exclusiva do Estado (Hespanha, 2000). Pelo que, a sociedade não está consciente das dificuldades e desafios com

que as instituições têm que lidar, nem das responsabilidades que a mesma poderá assumir para colaborar com as IPSS, promovendo a sua sustentabilidade (Sousa, et al., 2012).

A sociedade civil tem uma limitada compreensão dessas organizações como um setor único, o que justifica a dificuldade do setor em promover a filantropia, atrair o apoio da sociedade e assegurar políticas favoráveis ao seu futuro desenvolvimento (Franco, et al., 2005). As IPSS afastam-se, assim, dos perfis de instituições não lucrativas de outros países, pela fraca presença de trabalho voluntário, pela acentuada governamentalização dos seus meios materiais e humanos e por uma estratégia de gestão de recursos, tendencialmente, mais orientada para a sobrevivência económica do que para as necessidades da população utente (Hespanha, 2000).

A falta de transparência das atividades de algumas IPSS e uma postura fechada nelas próprias constitui um fator de bloqueio às oportunidades geradas pelo trabalho em rede (Soares, et al., 2012). Cabe às IPSS desenvolver uma postura de maior abertura e envolvimento, que fomente uma consciência na sociedade civil de quem são, o que fazem e qual a sua real importância (Sousa, et al., 2012).

O envolvimento dos *stakeholders* é considerado um elemento essencial para a sustentabilidade e sucesso das instituições. Partes interessadas ou *stakeholders* são “os membros da comunidade ou das organizações, mas também, todos aqueles que afetam ou podem ser afetados pelas atividades, produtos ou serviços das organizações e o desempenho a elas associado. Não incluindo todos os que tenham conhecimento ou opiniões acerca da organização” (AccountAbility, 2008, p. 45).

É fundamental as organizações identificarem os seus *stakeholders*, conhecerem as suas expectativas, dar-lhes resposta e prestar-lhes contas, construindo uma gestão social na base da responsabilização e da transparência (Balonas, 2012; Roque, 2012). A identificação dos *stakeholders* é definida a partir de cinco critérios determinados pelo tipo de relação que as organizações estabelecem com os mesmos, como sejam relações de responsabilidade (contratual, legal, financeira e operacional), de influência (poder de influência ou decisão com impacto na organização), de proximidade (maior interação e relacionamento com a dinâmica e as operações diárias) e de dependência (dependentes das atividades ou operações das organizações) (AccountAbility, cit. por Roque, 2012). Deste modo, identificam-se como partes interessadas, o Estado, parceiros formais, pessoas ou entidades com influência na comunidade, voluntários ou fornecedores, colaboradores, beneficiários e comunidade local.

Perante a diversidade de *stakeholders*, as instituições terão de identificar e determinar quais os *stakeholders* a envolver, mediante o contexto e os objetivos a alcançar. Tendo em consideração que o processo de envolvimento das partes interessadas permite melhorar o processo de

tomada de decisão, potenciando uma visão mais ampla e clara, e ainda combinar recursos (financeiros, conhecimentos e tecnologia) que a organização não conseguiria sozinha. As instituições deverão ouvir as partes interessadas, construir em conjunto algo que interesse e depois prestar contas demonstrando as metas executadas, as não alcançadas e os seus motivos (Roque, 2012).

O mecanismo de envolvimento de *stakeholders* revela-se essencial na identificação de novas oportunidades, para detetar mudanças no contexto e necessidades de novas respostas (Roque, 2012), assim como, na procura de soluções interinstitucionais, planificadas e complementares (Gonçalves, 2008).

Capítulo II - Enquadramento Metodológico e Empírico

3. OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS

O presente estudo tem como objetivo compreender o modo como as IPSS tomam decisões, ao nível do financiamento, para o seu funcionamento eficiente através de estudos de caso de quatro IPSS dos distritos de Aveiro e Viseu.

Mais especificamente pretende-se (1) identificar as influências dos constrangimentos sociais, legislativos e económicos no desenvolvimento das instituições; (2) conhecer as práticas de liderança e gestão das instituições e a sua influência no funcionamento das mesmas; (3) identificar o desenvolvimento de práticas de envolvimento de *stakeholders* internos e externos e a sua influência no funcionamento das instituições.

4. METODOLOGIA

A metodologia apresenta-se como a operacionalização do método, por outras palavras, é todo um conjunto de atividades e procedimentos que são necessários para alcançar os objetivos propostos (Serrano, 2008).

A metodologia de estudo de caso é de carácter qualitativo e apropriada para estudar em profundidade fenómenos de natureza específica inseridos em determinados contextos, em que as ligações entre o fenómeno e contexto não são evidentes. O estudo de caso permite lidar tecnicamente com situações distintas em que haja várias variáveis de interesse dependendo de múltiplas fontes de evidência, o que conduz à necessidade de realizar uma triangulação de recolha de dados (Yin, 2009). Assim sendo, considera-se que o estudo de caso é o método mais apropriado para aprofundar o conhecimento dos padrões de tomada de decisão de acordo com os vários fatores de influência.

4.1 Amostra

O presente estudo tem como população as Instituições Particulares de Solidariedade Social, tendo sido selecionadas quatro IPSS a partir do método de amostragem não aleatória por conveniência.

As seguintes tabelas identificam a amostra (tabela 1), a caracterização dos serviços prestados (tabela 2) e a caracterização dos entrevistados (tabela 3)

Tabela 1 – Caracterização da amostra.

Amostra	Tipo IPSS	Dimensão
IPSS 1	Santa Casa da Misericórdia	IPSS de grande dimensão devido à sua estrutura de funcionamento e financiamento potencia o desenvolvimento de respostas sociais como Hospital, Unidade de Cuidados Continuados e Estrutura Residencial de Pessoas Idosas (ERPI) de carácter lucrativo.
IPSS 2 IPSS 3	Associação de Solidariedade Social	IPSS de média dimensão que desenvolvem respostas tipificadas de apoio à infância e à terceira idade como Creche e/ou Jardim de Infância, CATL, Serviço de Apoio Domiciliário, Centro de Dia e ERPI.
IPSS 4	Associação de Solidariedade Social	IPSS de pequena dimensão com desenvolvimento de projetos e atividades dirigidas a populações.

Tabela 2 – Caracterização dos serviços prestados

CARATERIZAÇÃO DA IPSS	ACORDO DE COOPERAÇÃO	ANO DE CONSTITUIÇÃO	CATL	CPAR	CENTRO DE DIA	CRECHE	ERPI	HOSPITAL	JARDIM DE INFÂNCIA	SAD	SIAC	UCC
IPSS 1	Sim	1914	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
IPSS 2	Sim	1978	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
IPSS 3	Sim	1989	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
IPSS 4	Não	1998	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não

Tabela 3 – Caracterização dos entrevistados.

CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	CARGO	EXPERIÊNCIAS PROFISSIONAIS	FORMAÇÃO ACADÊMICA	VÍNCULO PROFISSIONAL
PD IPSS 1	Presidente de Direção	Gestor	Não atribuído	Voluntário
DF IPSS 1	Diretora Financeira	Diretora Financeira/TOC	Licenciatura em Contabilidade e Administração	Colaboradora
DT IPSS 1	Diretora Técnica	Não atribuído	Licenciatura Serviço Social	Colaboradora
PD IPSS 2	Presidente de Direção	Operacional	12º ano	Voluntário
DF IPSS 2	Diretor Financeiro/ Secretário	Bancário	Licenciatura em Contabilidade e Marketing	Voluntário
DT IPSS 2	Diretora Técnica	Não atribuído	Licenciatura Serviço Social	Colaboradora
PD DF IPSS 3	Presidente de Direção/ Diretor Financeiro	Militar da Força Aérea	12º ano/ TOC	Voluntário
DT IPSS 3	Diretora Técnica	Não atribuído	Mestrado Psicologia	Colaboradora
DT PD IPSS 4	Diretora Técnica/ Presidente de Direção	Docente Filosofia	Mestrado Perturbações do Desenvolvimento	Voluntária

4.2 Instrumentos

No presente estudo recorreu-se à entrevista semiestruturada e à análise documental, esta última pretende ser um complemento para comparar, reforçar e aprofundar alguma da informação obtida através da entrevista, tendo sido recolhidos vários documentos, como regulamentos internos, planos de atividades e/ou planeamento estratégico e documentos contabilísticos. Já a entrevista semiestruturada permite a obtenção de informação relevante não previsível, uma vez

que a mesma tem inerente características que permitem dar liberdade e espontaneidade para falar sobre o tópico lançado (Triviñus, 1987).

O guião da entrevista (Anexo 1) foi construído com base no conhecimento teórico do objeto de estudo. Este encontra-se dividido em seis eixos temáticos: caracterização do entrevistado; caracterização da IPSS; valências/respostas sociais; recursos humanos; financiamento; sustentabilidade financeira; políticas sociais; política interna.

4.3 Procedimentos

4.3.1 Recolha de dados

Antes de se avançar para a recolha de dados, aplicaram-se pré-testes (Anexo 2) a três colaboradores de uma IPSS que não faz parte da amostra do estudo. Esses pré-testes permitiram-nos perceber quais as questões que não estavam claras, quais as que não nos permitiriam obter informação relevante e qual a pertinência de se aplicar a entrevista a uma maior diversidade de colaboradores. Aplicaram-se, os pré-testes a uma diretora técnica, uma animadora cultural e uma encarregada geral. Depreendeu-se que apenas a diretora técnica conseguia dar informação sobre a maioria das questões colocadas, especialmente as relacionadas com o financiamento e sustentabilidade institucional. Conclui-se assim que para obter uma maior profundidade sobre os processos de tomada de decisão é fundamental que os entrevistados tenham um significativo grau de envolvimento nesses mesmos processos.

Para se dar início à recolha de dados contactaram-se, previamente, os elementos das instituições e agendaram-se as entrevistas de acordo com a disponibilidade e no local por eles definido. Após o agendamento da entrevista fez-se chegar o guião ao entrevistado, acompanhado da devida explicação do estudo e seus objetivos.

O registo das entrevistas foi feito por gravação, sendo que cada entrevista foi integralmente transcrita e disponibilizada ao entrevistado para que este a pudesse complementar, aperfeiçoar as ideias expostas e esclarecer algumas dúvidas. A transcrição da entrevista também possibilita alertar para algumas questões que possam vir ser colocadas numa entrevista posterior a realizar a outros elementos da mesma instituição. Todas as entrevistas decorreram num ambiente calmo e descontraído, em que se conseguiu desenvolver um clima de empatia, de confiança e de harmonia entre entrevistadora e entrevistado. Cada entrevista teve em média a duração de 2 horas e decorreram nas instalações das instituições ou no local de trabalho dos entrevistados.

4.3.2. Análise e tratamento de dados

Para a análise das entrevistas procedeu-se ao método de análise de conteúdo, que consiste na utilização de técnicas de análise de dados qualitativos, composto por um conjunto de práticas de pesquisa com o objetivo de encontrar o sentido do conteúdo das entrevistas. Este método processa-se em três fases: (1) fase de pré-análise das entrevistas, através da leitura das mesmas, para apreender e organizar os aspetos essenciais (2) seleção das unidades de análise temáticas, através da seleção dos excertos do texto, de acordo com os objetivos do trabalho (3) processo de categorização ou sub-categorização através da classificação dos excertos criando conjuntos por semelhança ou diferenciação entre os mesmos (Moraes, 1999; Campos 2004). Depois de organizar, classificar e categorizar os dados, procede-se à sua interpretação. Como suporte à análise dos dados recorreu-se ao software QRS Nvivo versão 10.

Com base na fundamentação teórica construíram-se os temas que nortearam o guião da entrevista, a partir dos quais se criaram as categorias. Na tabela 4 podemos observar a constituição das categorias relacionadas com as questões do guião de entrevista, tal como as fontes de informação teóricas que corroboram a informação recolhida.

Tabela 4 – Quadro de fundamentação teórica das questões de investigação.

CATEGORIA	QUESTÃO/TEMA	FONTES DE INFORMAÇÃO TEÓRICA
Necessidades Sociais	<ul style="list-style-type: none">- Génese, evolução histórica e principais intervenientes em todo o processo;- Influência de novos problemas sociais no funcionamento das IPSS;- Influência das políticas sociais no funcionamento interno da IPSS.	Anheier (2005); Sousa, et al., (2012);
Sistema Legal	<ul style="list-style-type: none">- Influência das políticas sociais no funcionamento interno da IPSS;- Influência das contingências sociais, económicas e políticas nas tomadas de decisão institucionais	DiMaggio & Powell (1983); Hespanha (2000); Guo (2007); Almeida (2011)

Tabela 4 – Quadro de fundamentação teórica das questões de investigação (cont.).

CATEGORIA	QUESTÃO/TEMA	FONTES DE INFORMAÇÃO TEÓRICA
Conjuntura económica	<ul style="list-style-type: none"> - Influência das crises económicas no funcionamento interno das IPSS; - Influência das contingências sociais, económicas e políticas nas tomadas de decisão institucionais; - Principais dificuldades de funcionamento/contextualização do aparecimento ou agravamento das dificuldades sentida. 	Froelich (1999); Hespanha (2000); Sousa, et al. (2012)
Liderança	<ul style="list-style-type: none"> - Influência dos elementos da direção na tomada de decisão; - Impacto das decisões da direção na posição financeira da instituição; - Opções para a melhoria de funcionamento/estratégias para aumentar a eficiência de funcionamento 	Kramer (1999); Cunha & Rego, (2003); Anheier (2005); Tierney (2006); Cunha, Rego, Cunha & Cardoso (2007); Azevedo & Couto (2012); Meneses (2012); Sousa, et al. (2012)
Partes Interessadas	<ul style="list-style-type: none"> - Grau de envolvimento dos colaboradores da instituição na definição da política interna; - Grau de relacionamento da direção com as entidades de cofinanciamento público e/ou privado; - Consciência da importância/poder das IPSS enquanto agente social. - Influência das contingências sociais, económicas e políticas nas tomadas de decisão institucionais 	Guo (2007); Franco & Sokolowski, et al., (2005); Roque (2012) Gonçalves (2008); Hespanha, (2000);

4.3.3 Questões éticas

Para a elaboração do presente estudo foi elaborado um pedido de autorização formal para colaboração das instituições na recolha dos dados. O pedido de autorização foi feito através de um requerimento (Anexo 3), que para além solicitar a recolha dos dados, garante sigilo e confidencialidade dos mesmos.

A veracidade dos dados obtidos através das entrevistas assegurou-se com a disponibilização da transcrição das entrevistas aos entrevistados, acompanhada por um documento de confirmação que foi assinado por todos os intervenientes (Anexo 4).

A confidencialidade dos dados foi garantida ao longo do estudo através de um sistema de codificação aplicado às instituições e aos entrevistados, como podemos observar na tabela 5.

Tabela 5 – Sistema de codificação.

IPSS	ENTREVISTADOS		
IPSS 1	PD 1	DF 1	DT 1
IPSS 2	PD 2	DF 2	DT 2
IPSS 3	PD DF 3		DT 3
IPSS 4	PD DT 4		

5. RESULTADOS

Todos os entrevistados constituem-se por elementos envolvidos nos processos de tomada de decisão da instituição que representam. Encontram-se nos respetivos cargos há vários anos, pelo que permitiram obter informações relevantes sobre a evolução da instituição nos últimos anos e sobre os desafios e as soluções encontradas, neste período de maior mudança.

São vários os aspetos de ordem económica, social e política que têm vindo a afetar as condições da oferta e da procura das IPSS, bem como a suscitar mudanças institucionais (Anheier, 2005). Neste sentido, a análise de dados norteou-se pela identificação das influências dos constrangimentos sociais, legais e económicos nas mudanças institucionais e nas tomadas de decisão dos dirigentes das instituições em resposta aos constrangimentos ambientais.

- As necessidades sociais influenciam o aumento ou a diminuição da capacidade das respostas sociais, constituindo-se as listas de espera como o principal indicador de ponderação para a tomada de decisão.

As mudanças institucionais impulsionadas pelas tendências demográficas, o aumento da força de trabalho, a migração da população (Anheier, 2005), bem como, o aumento de necessidades sociais relacionadas com situações de pobreza (Sousa et al., 2012), influenciam as tomadas de decisão das instituições relativamente ao aumento ou diminuição da capacidade de resposta das mesmas. No contexto português (década de 80), o surgimento das valências dirigidas à infância foi influenciado pelas elevadas taxas de natalidade a par da elevada empregabilidade das famílias. Atualmente verifica-se o inverso, a significativa diminuição da taxa de natalidade, que representa o valor de 7,9% (PORDATA, 2013), assim como, o aumento do desemprego das famílias colocam em causa a viabilidade das respostas sociais dirigidas à infância.

Das instituições em análise, a IPSS 2 foi a que sofreu maior influência dessas tendências retratadas. Surgiu pela necessidade de apoio à infância, aliada à empregabilidade das famílias e

atualmente a taxa de ocupação das respostas de apoio à infância tem diminuído pelo aumento de situações de desemprego e pela diminuição do número de crianças, como confere o discurso da DT.

“(...) esta instituição surgiu pelo facto de algumas mães começarem a manifestar a necessidade de terem os seus filhos integrados num equipamento, (...). Neste momento estamos numa situação quase inversa, já temos vagas e não temos clientes para as vagas disponíveis, principalmente na valência de creche e educação pré-escolar. (...) o problema começou a intensificar-se na creche, porque perante a conjuntura económica atual as pessoas deixaram de procurar esta valência (...)” (DT IPSS 2).

À semelhança da IPSS 2, as IPSS 1 e 3 também reduziram as capacidades das valências de apoio à infância.

Por seu turno, o aumento das respostas sociais dirigidas à população idosa tem-se feito sentir de forma mais expressiva na última década. Entre 2000 e 2011 surgiram cerca de 2000 novas respostas sociais representando um aumento de 43% (Relatório Carta Social, 2011). Esta necessidade de aumentar o apoio à população idosa justifica-se com o significativo aumento da esperança média de vida, 80 anos (PORDATA, 2012), exercendo uma pressão pelo lado da procura e uma consequente pressão pelo lado da oferta. Influenciando assim a necessidade de se reestruturar as respostas das instituições, através do aumento da capacidade das mesmas, ou da criação de novas respostas.

Verifica-se que a principal razão para a decisão de criar ou aumentar a capacidade de resposta da valência de ERPI, nas IPSS 2 e 3 deve-se à pressão da procura local, observando-se através das listas de espera. Contudo, essas mesmas listas nem sempre são fidedignas, existindo relatividades como a repetição de pessoas em listas de espera de mais do que uma instituição, como refere o discurso da DT da IPSS 3.

“É relativamente extensa [lista de espera] (...) são sempre mais de 20 pessoas. No entanto, há também aquelas pessoas que já fizeram a reserva a pensar no futuro (...) Depois temos outras pessoas que quando são contactadas (...) já arranjam resposta em outra instituição. Por isso a lista de espera é um bocadinho relativa” (DT IPSS 3).

As mudanças nas necessidades e expectativas dos utentes são dos fatores ambientais os que maior impacto têm no planeamento das instituições.

- O sistema legal promove uma similaridade das condições de funcionamento e de intervenção entre as instituições, influenciando a perpetuação de uma intervenção de carácter institucional e decisões de desenvolvimento de respostas tipificadas sem acordo de cooperação.

As decisões das instituições são norteadas pelas exigências dos documentos legais que regem as IPSS, as quais determinam a sua estrutura e funcionamento. A legislação das respostas sociais vai exercer influência sobre as decisões de aumento ou diminuição da capacidade instalada. Para além disso, os documentos legais que regem a contratualização entre o Estado e as IPSS, vão influenciar uma maior homogeneização de procedimentos das instituições conferidas pelas exigências das condições de funcionamento e pela distribuição uniforme de financiamento.

No que se refere às alterações legislativas que suscitam alterações de estrutura e funcionamento identificam-se várias situações nas instituições em estudo. A primeira refere-se ao novo enquadramento legislativo das estruturas residenciais para pessoas idosas, que tem inerente o incentivo para a maximização da capacidade dessa resposta social, como forma de rentabilizar a capacidade instalada (Portaria n.º 67/2012 de 21 de março). Perante esta situação a IPSS 3, decidiu maximizar a sua capacidade de resposta, como comprova o discurso da DT.

“Nós no início (do lar) só tínhamos 25 camas, mas depois saiu uma alteração da segurança social em que os espaços com determinada área poderiam colocar uma terceira cama, então daí, nós de momento já temos 30 camas” (DT IPSS 3).

Esta alteração legislativa constitui uma exceção à norma, uma vez que não segue a tendência do aumento dos padrões de exigência, não implicando investimentos avultáveis e fomentando, até, a rentabilização do investimento já concretizado.

Contrastando com esta alteração, identificou-se nos casos em estudo, uma alteração do enquadramento legal que afetou as valências de Centro de Atividades de Tempos Livres (CATL). Trata-se da criação da medida de Atividades Extracurriculares (AEC) nas escolas públicas, cuja oferta se assemelha aos serviços das valências de CATL, mas com um custo mais reduzido. Esta situação resultou numa significativa diminuição de utentes nas valências de CATL, implicando decisões entre a redução da capacidade ou o encerramento da resposta. A IPSS 3 optou pelo encerramento e as IPSS 1 e 2, optaram por diminuir a capacidade da resposta. Das três IPSS, a IPSS 2 era a que tinha uma maior capacidade instalada, com um equipamento construído para o efeito, como se verifica no discurso da DT.

“(...) Antes de implementarem as AEC tínhamos uma lotação de 95 crianças, agora só temos 71 crianças e menos CATL (...) os CATL foram construídos por polos, perto das escolas primária, como estas foram sendo extintas, houve necessidade de construir apenas um equipamento que respondesse às necessidades das crianças” (DT IPSS2).

Esta alteração legislativa exigiu tomadas de decisão de curto prazo, provocando dificuldades em reajustar a capacidade instalada e minimizando a possibilidade de rentabilizar investimentos

efetuados. Essas dificuldades estão também relacionadas com as exigências em termos de recursos humanos. Os acordos estabelecidos com a segurança social exigem a obrigatoriedade de ter número de recursos humanos proporcional ao número de utentes. Perante uma situação de diminuição repentina de utentes não há possibilidade de reajustar no imediato o número de recursos humanos, como salienta o discurso do DF.

“(...) com o quadro de pessoal que a Segurança Social nos obrigou a ter. Com a Lei do Trabalho, com tudo isso (...) efetivamente, é um encargo muito grande que temos ali e que na altura a legislação não previa, não foram criados os fundos de compensação” (DF IPSS 2).

Esta imprevisibilidade legislativa vem colocar constrangimentos na eficiência da instituição, pela inerente dificuldade em rentabilizar os recursos existentes. Por outro lado, identifica-se, nos casos em estudo, que uma alteração ao funcionamento da valência de SAD vem colocar constrangimentos à missão das instituições. No PC 2012/2013, surge a imposição da prestação de um mínimo de dois serviços para utentes em acordo de cooperação, havendo lugar a uma redução das comparticipações da segurança social, entre 10% a 15%, de acordo com o número mínimo de serviços não prestados. Essa imposição originou, na IPSS 2, decisões de recusa de prestação de serviços a pessoas que pretendiam usufruir de apenas um serviço, como confere o discurso do DF.

“(...) fiquei algo apreensivo quando verifico que (...) não é possível prestar apenas um serviço, esta situação já inviabilizou a possibilidade de colocação em SAD dos utentes (...)” (DF IPSS 2).

Deste modo, verifica-se que as imposições normativas nem sempre correspondem com as reais necessidades da população, colocando constrangimentos à prossecução dos objetivos sociais das instituições, uma vez que influenciam decisões que não correspondem com as expectativas dos utentes. Este resultado corrobora com estudos que referem que, sendo o Estado o maior financiador das IPSS e ao mesmo tempo o principal responsável pela criação da legislação, as instituições que são cofinanciadas pelo mesmo, tendem a cumprir com as suas expectativas (Guo, 2007).

No entanto, também se verifica que algumas das exigências normativas não correspondem com as reais necessidades das instituições, observando-se decisões que vão contra o cumprimento dessas mesmas normas, em prol da eficiência dos serviços prestados. Verifica-se que na IPSS 3 está definido um valor mínimo para o serviço de SAD que garanta a cobertura dos custos mínimos associados aos serviços prestados, como demonstra o discurso da DT.

“Normalmente em CD e SAD a reforma dos utentes é suficiente para pagar a prestação, estamos a falar de cerca de 50% a 60% da reforma, neste tipo de respostas. (...) Em SAD, o mínimo dos mínimos é de 110€, que paga quase só os gastos com combustível e refeição” (DT IPSS 3).

O que permite inferir que nem sempre se aplicam os parâmetros definidos pela fórmula de cálculo da comparticipação da SS determinada na CON nº3 (1997). Esta situação corrobora com estudos que verificaram a falta de cumprimento de certas obrigações, como a rejeição da fórmula de cálculo da comparticipação familiar, em prol da sustentabilidade das instituições (Hespanha, 2000; Almeida, 2011).

As instituições que contratualizam com o Estado desenvolvem a mesma tipologia de respostas de acordo com os mesmos padrões de exigência em termos de condições de funcionamento e de intervenção. Uma análise aos regulamentos internos das IPSS 1, 2 e 3, permitiu verificar que as respostas sociais tipificadas que desenvolvem em comum, quer de apoio à infância (CATL), quer de apoio à terceira idade (CD e SAD), seguem a mesma tipologia de serviços e intervenção não se assinalando diferenças entre elas.

No caso da IPSS 4, que promove uma intervenção específica associada às características do público-alvo, pessoas com perturbações do desenvolvimento do espectro do autismo (PDEA), desenvolve um conjunto de serviços que não se enquadram nas respostas sociais tipificadas. Apresentam um carácter mais inovador e menos institucionalizado o que tem colocado entraves à constituição de acordo. No sentido em que a SS exige a adoção a um conjunto de normas e regras que tornem a instituição mais padronizada, com uma intervenção mais institucionalizada, como demonstra o discurso da PD DT da IPSS 4.

“(...) [terapia de ABA] é feita em contextos da vida real (...) na escola (...) no domicílio (...). Nós não desenvolvemos uma resposta tipificada, davam-nos o apoio para os termos cá institucionalizados mas não é isso que nós queremos (...) acho que vai perder um bocadinho a personalidade dela quando vier o protocolo, porque depois já vamos ter outro tipo de relações e de equipa aqui. (...)” (PD DT IPSS 4).

Esta situação retrata a pressão exercida pela SS para o cumprimento de determinadas regras e normas, que tornem a intervenção com processos e procedimentos menos diversificados, de modo a facilitar o controlo da atuação da instituição. Demonstrando assim a tendência da SS para impor às instituições o desenvolvimento de um processo de isomorfismo e o consequente desincentivo a uma intervenção inovadora e diversificada.

Perante os constrangimentos associados à contratualização com a SS, verifica-se que a IPSS 3 ponderou a não constituição de acordo para a valência de lar, por ter inerente a disponibilização de algumas vagas à SS para a colocação de utentes, como refere o discurso da DT.

“(....) Desde o início que foi sendo ponderada a possibilidade de se pedir ou não, porque havendo o acordo com a segurança social há sempre os seus entraves. Esses entraves têm a ver com o facto dos utentes que são colocados nas vagas cativas” (DT IPSS 3).

De modo similar verificam-se situações de mudança de estatutos para o alargamento do âmbito de atuação que possibilite o desenvolvimento de respostas para além das respostas sociais tipificadas, como se verifica no discurso da DT da IPSS 2.

“Recentemente foi alterado os Estatutos da instituição, cujo objetivo é o alargamento dos fins para os quais a Instituição se destina, para além de haver os equipamentos sociais, passa a existir a possibilidade de formação e outro tipo de atividades (...)” (DT IPSS 2).

- A conjuntura económica influencia a pressão sobre preço da comparticipação familiar, o aumento da concorrência entre instituições e a criação de novas respostas.

O conjunto de contingências económicas aplicadas às instituições e às famílias nos últimos anos resultaram em reduções das comparticipações da SS, na restrição da constituição de novos acordos, em diminuições nas taxas de ocupação das várias respostas sociais e ainda na necessidade das instituições responderem a situações particulares de utentes com maiores dificuldades.

No caso da IPSS 2 houve uma significativa diminuição da procura das respostas sociais dirigidas à infância, resultante do aumento das dificuldades das famílias, a par da diminuição da população infantil. Este facto contribuiu para um incremento da competitividade entre as instituições, uma vez que uma menor procura originou uma maior oferta, e consequentemente as famílias iniciaram um processo de escolha pelas instituições que lhes apresentassem melhor proposta. Perante estes constrangimentos a direção decidiu estipular uma mensalidade mínima, na valência de creche, para todas as crianças residentes na freguesia, independentemente da situação económica em que a família se encontre, como evidencia o discurso da DT.

“(...) atendendo à quebra do número de crianças na creche a direção teve de repensar as próprias mensalidades estipulando uma mensalidade mínima para todas as crianças residentes na freguesia, para que estas não saiam para outras instituições (...) atualmente os pais fazem uma procura de mercado, daí o aumento das simulações para cálculo das mensalidades” (DT IPSS 2).

Nas restantes instituições em estudo salientam-se discursos que referem que as dificuldades das famílias também resultaram na retirada de pessoas idosas das diferentes valências, assim como, em situações de atraso ou incumprimento do pagamento das mensalidades ou de outras despesas associadas à prestação de serviços. A par disso, os parâmetros definidos para o cálculo da comparticipação familiar das respostas sociais, devido às baixas reformas, favorece mensalidades de baixo custo. O conjunto destas situações levanta dificuldades à eficiência económica das instituições, uma vez que em resposta às mesmas as instituições flexibilizam os prazos de pagamento, permitem o não pagamento de alguns serviços extras e não procedem ao

ajuste das comparticipações familiares, como conferem, respetivamente, os discursos da DF da IPSS 1 e da DT da IPSS 3.

“(...) o tipo de utentes que temos são utentes com reformas mais baixas, também as famílias, por vezes, dado que estão desempregadas preferem ficar com eles (...) tivemos casos de crianças que não conseguiram pagar as mensalidades (...) e aí é a nossa sustentabilidade que é posta em causa. Temos idosos que os filhos deixaram de pagar as fraldas (...) acoremos de uma forma discreta a algumas situações” (DF IPSS 1).

“(...) este ano optou-se por não aumentar as mensalidades dos utentes de CD e SAD, porque (...) apercebemo-nos que muitos familiares ficam sempre com medo de não ter dinheiro suficiente para manter os seus idosos nas respostas sociais” (DT IPSS 3).

Concomitantemente, as diminuições das comparticipações da SS contribuem para incrementar as suas dificuldades financeiras, como confere o discurso do PD da IPSS 2.

“Também temos a outra parte que são as comparticipações da Segurança Social que têm vindo a diminuir (...) começa a ser muito complicado gerir uma casa como esta” (PD IPSS 2).

Apesar das dificuldades as instituições têm procurado dar resposta às necessidades dos seus beneficiários, assim como, das comunidades em que estão inseridas através da criação de novas respostas, o qual só é possível com o apoio financeiro do Estado, como confirma o discurso da DT da IPSS 1.

“Temos que nos adaptar às alterações sociais e tentamos dar essa resposta. (...) Nós aderimos ao programa das cantinas sociais (...) mas isto só é possível com o apoio do Estado. As instituições não têm capacidade financeira para responder aos programas que vão surgindo” (DT IPSS1).

Por outro lado, no que se refere às respostas já existentes o discurso passa pela contenção no seu alargamento, justificado com as dificuldades económicas das famílias mas também com a ausência de financiamento público, como conferem os discursos da DT IPSS 1 e da PD DT IPSS 4, respetivamente.

“(...) nunca alargar o número de vagas, (...) Porque a conjuntura económica também não nos permite querer ir mais além” (DT IPSS 1).

“Claro estamos sempre a ponderar se será que podemos dar determinado passo este ano. A crise está-se a acentuar, (...) tem muita influência, principalmente para nós que não temos sequer um financiamento certo (...)” (PD DT IPSS 4).

- Escassez de recursos como denominador comum entre instituições, influenciando decisões de factos consumados vs alongamento de prazos de construção

A escassez de recursos é uma condição inerente às IPSS, a qual incrementa a elevada dependência do Estado para a prossecução dos seus objetivos. A crise económica veio atenuar

essa escassez, obrigando as IPSS a repensar a forma como gerem os seus recursos materiais e humanos.

O caso da IPSS 2 reflete um crescimento com alguma base de financiamento público de incentivo ao investimento, mas também a capacidade para gerar e mobilizar recursos próprios para o investimento na instituição, como demonstra o discurso do DF.

“(...) instituição que começou do zero, (...) quando se foi iniciado (...) o terreno foi comprado, (...) houve a ajuda da autarquia (...) vinte anos depois, fizemos a reconversão do infantário onde não tivemos qualquer apoio da SS (...)tivemos 25 mil contos (...)dados pela DREC para a parte do pré-escolar (...) O centro de dia nós tivemos (...) apoio da Segurança Social, o resto foi tudo feito connosco. Hoje temos as três valências, todas com instalações próprias (...)” (DF IPSS 2)

Atualmente, a rentabilização de recursos está a ser canalizada para a construção da ERPI, maioritariamente, com autofinanciamento. No entanto, a instituição começa a sentir dificuldades inerentes à limitação dos recursos próprios, originando uma situação de alargamento dos prazos de construção, como comprovam os discursos do PD e do DF.

“O projeto do lar está a ser financiado (...) com autofinanciamento, daqui para a frente é que é mais complicado todos os fundos se esgotam” (PD IPSS 2).

“(...) neste momento já fizemos a parte estrutural, a parte das paredes, agora vamos passar para as redes técnicas e depois para os acabamentos, portanto estamos sensivelmente a meio (...) [abertura] no prazo de um ano não será” (DF IPSS 2).

O investimento tem favorecido sempre as respostas tipificadas e privilegiando a constituição de acordos com a SS, como comprova o discurso do DF.

“Obviamente que qualquer resposta social terá que ter o apoio do Estado (...)” (DF IPSS 2).

Tal facto contribui para a perpetuação da dependência de um único financiador.

O caso da IPSS 3 assemelha-se ao da IPSS 2, no sentido em que construíram a ERPI sem investimento público. O que diferencia as duas situações é o facto de a IPSS 3, para além de ter recorrido à rentabilização de recursos próprios para o investimento, teve um significativo empréstimo de sócios e recorreu a empréstimo bancário. Apesar disso, devido à ausência de financiamento público as obras de construção prolongaram-se por um longo período de tempo, como refere o PD.

“(...) o lar demorou 9 anos a fazer. Nós se tivéssemos tido o apoio da segurança social tínhamos feito em 3 anos” (PD DF IPSS 3).

Contrariamente à IPSS 2, a IPSS 3 não procurou a constituição de acordo com a SS para a ERPI, constituindo uma resposta de carácter lucrativo a qual lhe permite diminuir a dependência de um único financiador, como refere o discurso do PD DF.

“Como temos um lar lucrativo (...) nós conseguimos ter uma sustentabilidade financeira que nos permite irmos progredindo e crescendo e melhorando as nossas condições” (PD DF IPSS 3).

O caso da IPSS 1 aproxima-se da IPSS 3, pela rentabilização de património próprio. A instituição tinha na sua posse as instalações do hospital, o que permitiu a sua reimplantação, como refere o discurso do PD.

“[o concelho] já teve um hospital, um bom hospital (...) mais de 90% dos hospitais estavam por conta das misericórdias. Veio o 25 de abril, tomou os hospitais às misericórdias, depois [o concelho] ficou sem hospital e (...) nós pensámos que a região (...) precisaria de pôr outra vez o hospital a funcionar (...)” (PD IPSS 1).

Para tal, foi necessário rentabilizar outros recursos da instituição e recorrer a empréstimo bancário, uma vez que não teve qualquer apoio de financiamento público. Este investimento reflete uma procura na diversificação de serviços, possibilitando uma diminuição de um único financiador, através da diversidade de protocolos constituídos. No entanto, privilegiou-se a constituição de acordos com Estado através do Ministério da Saúde, assumindo a dependência do mesmo como necessária ao funcionamento da instituição, como se salienta do discurso da DT.

“Estamos sempre dependentes dos acordos estabelecidos com a Segurança Social ou com outras entidades públicas ou privadas (...)” (DT IPSS 1).

O caso da IPSS 4 é o que transparece maiores dificuldades inerentes à escassez recursos. A diversidade de parcerias, candidaturas a projetos, o protocolo estabelecido com o hospital e as ações de angariação de fundos têm possibilitado o desenvolvimento das atividades e terapias, e o conseqüente crescimento da instituição, como refere o discurso da PD DT.

“Então a primeira coisa criada foi o nosso protocolo com o hospital e a consulta do autismo (...). Além disso, o protocolo (...) cedeu a sede (...) tudo sem custos, (...) e outros técnicos (...)”. (PD DT IPSS 4).

No entanto, a volatilidade e instabilidade dos referidos recursos não permitem assegurar a eficiência da instituição, uma vez que uma das maiores dificuldades se prende com a precariedade dos recursos humanos. Sendo o financiamento público perspetivado como fundamental para a prossecução dos seus objetivos, como salienta o discurso da PD DT.

“O facto de não termos financiamento certo traz-nos a dificuldade de não conseguirmos manter técnicos, porque nunca sabemos com aquilo que contamos economicamente. (...) É as condições que temos e que eu considero precárias (...) A maior dificuldade neste momento é não termos o acordo com a segurança social” (PD DT IPSS 4).

Conclui-se que nas instituições com acordos com a SS conseguem rentabilizar os recursos próprios para o investimento na criação de novas respostas. Mas devido à escassez de recursos esses investimentos implicam um alargamento dos prazos de construção (IPSS 2 e 3) e

privilegiam a obtenção de financiamento público (IPSS 1 e 2). Assim como a IPSS 4, que não tendo o financiamento público garantido, foi crescendo numa perspectiva de o vir a obter. O financiamento público é assim perspectivado como um facto consumado e vai ao encontro de estudos que referem que a dependência das garantias e contratos com o Estado têm servido de justificação para os desvios de objetivos previamente definidos, bem como das suas restrições estruturais (Froelich, 1999).

- Identificam-se práticas de liderança e gestão de valorização e motivação dos recursos humanos e o traçar de objetivos para a instituição e de conhecimentos na área financeira que propiciam o assumir de riscos e aumento da complexidade operativa.

As IPSS são constituídas por órgãos sociais que se segmentam em assembleia geral, direção e conselho fiscal. Sendo que é à direção que cabe as funções de gestão, como sejam, assegurar a organização e funcionamento dos serviços, contratar e gerir recursos e a elaboração dos orçamentos, planos de atividades, relatórios de contas e balanços.

Na organização hierárquica das IPSS a direção encontra-se no topo da hierarquia, posição em que se exige o traçar de perspetivas a longo prazo e o assegurar dos recursos adequados. No patamar seguinte surge a direção técnica e/ou equipa técnica atuando ao nível operacional, a quem compete assumir as decisões do quotidiano, como confere o discurso do PD DF da IPSS 3.

“(...) tudo o que é a gestão da atividade diária do lar compete à diretora técnica(...). Todas as decisões relacionadas com o futuro da instituição, que impliquem determinado tipo investimento, que impliquem alterações de procedimentos, é tudo refletido, entre o presidente da direção, a diretora técnica e um núcleo que eu envolvo (...)” (PD DF IPSS 3).

O poder da direção é caracterizado pelo seu prestígio, acesso aos fundos, às ligações com a comunidade, assim como, pelo seu conhecimento, competências, tempo e energia (Kramer, 1999). Sendo que o poder de autoridade máximo é assumido pelo presidente de direção, conferido pela sua posição no topo da hierarquia. Assumindo-se assim, que cabe aos presidentes da direção assegurar a liderança das instituições.

A análise dos discursos dos entrevistados das várias instituições permitem identificar competências e características de liderança nos respetivos presidentes de direção.

O que se verifica nas IPSS 1 e 3 é que, apesar do poder estar mais concentrado na direção, existe uma significativa capacidade para delegar funções e uma valorização da partilha de decisões e responsabilidades, como se observa nos discursos dos PD das IPSS 1 e 3.

“(...)Deve-se trabalhar em conjunto e delegar competências (...). Quem manda, pode ser um só, mas quem governa tem que ser um conjunto de pessoas (...)” (PD IPSS 1).

“(....) eu gosto do trabalho em colaboração, não há um ditador que põe e dispõe (...)” (PD DF IPSS 3).

Esta postura dos presidentes de direção reflete-se no reconhecimento do prestígio do trabalho dos mesmos por parte dos colaboradores, como se verifica nos discursos da DF da IPSS 1 e da DT da IPSS 3.

“(....) ele [PD] vive mesmo isto, ele dedica-se, é muito empreendedor, é muito rigoroso. É um visionário, é muito aliciante trabalhar com ele” (DF IPSS 1).

“Foi o presidente da direção que com muito esforço conseguiu levar a instituição a bom rumo” (DT IPSS 3).

Dos presentes discursos destaca-se ainda a capacidade de articular uma visão, a qual está aliada à capacidade de alinhar os trabalhadores com essa mesma visão, inculcando motivação e energia, que resulta na dedicação dos mesmos, como confirma o discurso da DF da IPSS 1.

“(....) exigente quanto ao desempenho dos seus colaboradores(...) as pessoas que trabalham com ele têm que ter mesmo grande dinâmica (...) é muito estimulante trabalhar assim o dia-a-dia” (DF IPSS 1).

Verifica-se em todos os discursos dos PD das instituições em estudo uma valorização dos recursos humanos, promovida através de recompensas, monetárias ou em horas, com vista a alcançar uma maior motivação dos mesmos e um consequente comprometimento com o exercício das suas funções, como é exemplo os seguintes discursos dos PD das IPSS 1 e 3.

“(....) as pessoas tem de ser ressarcidas pelo trabalho que fazem (...). No ano passado a instituição deu, (...) mais um (...) ordenado mínimo para todos (...). E este ano vamos aumentar 2% o pessoal” (PD IPSS 1).

“(....) consideramos que devemos proporcionar aos nossos colaboradores (...) as melhores condições de trabalho e remuneração de modo que possam, em termos profissionais e humanos, dar o seu melhor contributo em favor dos nossos utentes” (PD DF IPSS 3).

Para além da recompensa verifica-se a valorização dos recursos humanos através da importância dada à formação, constituindo uma forma de fomentar a eficiência do seu trabalho e consequentemente da instituição, como demonstram os discursos da DF da IPSS 1 e do PD DF da IPSS 3.

“A direção da instituição apoia, promove todo o tipo de formação isso é a base essencial para o sucesso da instituição (...)” (DF IPSS 1).

“É uma preocupação nossa que as funcionárias tenham formações e se especializem em determinadas disciplinas (...)” (PD DF IPSS 3).

A par destas atividades que demonstram o exercício de liderança dos PD, há a salientar a importância das competências de gestão que sobressaem nos discursos dos entrevistados. No

caso da IPSS 1 a abertura do hospital implicou um aumento da complexidade da instituição e, para fazer face às exigências operativas, contratou um profissional com competências técnicas de gestão, como se salienta do discurso da DF da IPSS 1.

“(...) quando eu entrei em 2007, o Hospital tinha acabado de iniciar a sua atividade em 2006, eram períodos muito conturbados na instituição, muita falta de liquidez (...)” (DF IPSS 1).

Fazendo uma análise dos discursos dos entrevistados das IPSS 2 e 3 podemos verificar que as preocupações com a gestão, através do controlo de recursos, são uma constante de modo a assegurar a eficiência e eficácia das mesmas. Sendo que se salienta uma maior preocupação com o planeamento e controlo dos recursos da IPSS 2, pela fase de maior complexidade operativa inerente à construção da ERPI, como se verifica nos discursos do PD da IPSS e PD DF da IPSS 3.

“A nossa estratégia é sobretudo na contenção de custos (...) custos com o pessoal (...) corte das despesas (...) gerir o dia-a-dia de uma forma consciente” (PD IPSS 2).

“Preocupamo-nos muito com a gestão, com o rigor, com as decisões de modo que elas contribuam para (...) um progresso sustentável.” (PD DF IPSS 3).

O que diferencia a IPSS 2 das IPSS 1 e 3 no desempenho da sua gestão é a propensão para assumir o risco através do recurso a empréstimo bancário. Embora as três instituições tenham profissionais ou dirigentes com conhecimentos na área financeira, e o mesmo possa contribuir para conhecer e controlar os riscos, a IPSS 2 não se predispõe a assumi-los como acontece com as IPSS 1 e 3, como confirmam, respetivamente, os discursos do DF da IPSS 2, do PD da IPSS 1 e do PD DF da IPSS 3.

“(...) efetivamente nenhum dos diretores está para assumir o risco em função da instituição, trabalhamos muito aquilo voluntariamente (...)” (DF IPSS 2).

“(...) nós também quando recorremos a financiamentos da banca estamos organizados. (...), a primeira coisa que fiz quando cheguei à instituição, como provedor foi arranjar um revisor oficial de contas” (PD IPSS 1).

“(...) os bancos acreditaram em nós e os bancos emprestaram dinheiro, ainda para mais a instituições, era muito complicado” (PD DF IPSS 3).

Outras situações de contraste evidenciam-se no distinto grau de comprometimento dos dirigentes das IPSS 2 e 3 em comparação com os dirigentes da IPSS 4. Na IPSS 2 identifica-se uma desmotivação dos dirigentes, que é ao mesmo tempo acompanhada por uma resiliência e capacidade de fazer as coisas acontecerem, como confirma o discurso do DF.

“(...) nas ultimas eleições quis-me vir embora e acabei por ser o único a ficar, eu e o tesoureiro, que passou a Presidente (...) Cada vez mais as responsabilidades são maiores (...) Felizmente a instituição tem crescido e superado até as expectativas (...)” (DF IPSS 2).

No caso da IPSS 3 existe um acumular de funções pelo PD, devido a um certo descomprometimento de funções de outros elementos da direção e a centralização das decisões em apenas três elementos. O que reflete num desgaste no desempenho das funções, identificado pelo próprio PD, como confere o seu discurso.

“Vai haver eleições na instituição para o fim do ano (...) estou a pensar se devo continuar (...) a instituição vive muito da minha pessoa (...). Sem eu querer centralizar tudo em mim, no fundo, acabo por centralizar por uma questão de rapidez nos procedimentos. (...) Na nossa instituição as decisões objetivas de gestão são muito centralizadas em três pessoas” (PD DF IPSS 3).

Em contrapartida na IPSS 4 sobressai um elevado envolvimento e comprometimento dos elementos da direção com as suas funções, constituindo uma grande dinâmica na mobilização dos recursos como forma de assegurar o funcionamento das respostas sociais.

“Como não tínhamos dinheiro vivemos muito das quotas de sócios, dos apoios das empresas, dos eventos que organizamos, dos donativos, dos peditórios que fazemos e dos projetos que conseguimos concorrer” (...). Os voluntários fundadores (...) foram sempre muito dinâmicos estes anos todos (...)” (PD DT IPSS 4).

Para além disso, há a salientar que a IPSS 4 mudou recentemente a sua direção, revelando um reconhecimento da importância de quebrar com uma possível inércia inerente ao acumular de anos a desempenhar as mesmas funções, como demonstra o discurso da PD DT.

“(...) foi com alguma alegria que nós convidamos e foi com prazer que aceitamos, novos corpos gerentes. (...) é bom haver gente nova, ideias novas (...). A associação estava demasiado formatada da maneira de funcionar e é interessante ver, são pessoas diferentes” (PD DT IPSS 4).

- Identificam-se práticas de envolvimento de *stakeholders* internos e externos que contribuem para a aquisição de apoio na prossecução dos objetivos das instituições.

O Estado constitui um dos principais *stakeholders* das IPSS, pela relação contratual que existe entre as duas entidades. A qual pode ser definida como uma forma concertada de obrigações recíprocas (Hespanha, 2000), em que as IPSS têm para com o Estado responsabilidades legais e operacionais, e o mesmo tem para com as IPSS responsabilidades financeiras, como confirmam os discursos do PD IPSS 1 e do PD IPSS 2

“O Estado comparticipa a Misericórdia e outras IPSS, porque tem obrigação de participar, porque é ao Estado que compete apoiar os idosos e as crianças” (PD IPSS 1).

“(...) eles no fundo é que tutelam e regem as políticas das instituições (...) eles avaliam e estamos entre parâmetros dos quais não podemos fugir muito” (PD IPSS 2).

Neste envolvimento entre as partes as instituições cumprem com as orientações do Estado, prestam-lhes contas, através da apresentação anual de relatórios de contas e de atividades, e

obtêm o financiamento necessário à prossecução dos seus objetivos. No entanto, as instituições em estudo identificam e envolvem outros *stakeholders* no processo de tomada de decisão e nos projetos da instituição, favorecendo o alcance dos seus objetivos.

É à direção que cabe estabelecer a ligação entre os interesses da comunidade e da instituição com os recursos essenciais para os alcançar (Guo, 2007). Pelo que, a garantia de decisões orientadas para os interesses da comunidade que a instituição representa depende da representatividade desses mesmos elementos nos processos de tomada de decisão, como sejam colaboradores, sócios ou beneficiários. Nos diferentes discursos dos entrevistados da IPSS 2 observa-se que a instituição promove a identificação das diferentes partes interessadas e vai desenvolvendo mecanismos de envolvência dos mesmos. Como se verifica através da atribuição de cargos de vogal da direção a dois colaboradores representantes de cada valência (infância e terceira idade), fomentando assim tomadas de decisão participadas e partilhadas. Para além disso, constitui também uma forma de incutir, nos mesmos, uma consciência da situação da instituição obtendo um maior comprometimento com o desempenho da mesma, como confere o discurso da DT.

“(...) é uma forma das colaboradoras estarem mais envolvidas na dinâmica institucional, pois para além de levarem para as reuniões assuntos intrínsecos ao seu funcionamento, (...) acabam por se envolver mais nos assuntos da instituição, tendo uma maior responsabilidade, pois também têm de decidir” (DT IPSS 2).

Para além dos colaboradores, a direção da IPSS 2 também é constituída por um elemento representante da junta de freguesia, permitindo um trabalho conjunto na identificação das necessidades da população e no desenvolvimento de respostas adequadas, como sejam apoios à construção de infraestruturas e cedência de espaços para a realização de atividades, como refere o discurso do DF.

“Nós fizemos um acordo com a junta de freguesia (...) de uma forma indireta, nós utilizamos o pavilhão desportivo da freguesia (...). No último ano até nos ajudou com uma verba (...) para as obras do lar, quer a autarquia (...) quer a junta de freguesia (...)” (DF IPSS 2).

Salienta-se ainda que a instituição fomenta a envolvência dos seus beneficiários ouvindo o que eles têm para dizer relativamente aos serviços prestados, de forma a adequar as respostas às suas necessidades, como confere o discurso do DF IPSS 2.

“(....) trimestralmente os educadores fazem a avaliação dos miúdos e reúnem os pais para terem conhecimento e na parte dos idosos há um inquérito de satisfação que é feito por uma pessoa que irá, (...) ouvir a opinião das pessoas, (...) vai saber como é que os utentes têm sido tratados, quais é que são os pontos a melhorar, (...) pedir sugestões” (DF IPSS 2).

No caso da IPSS 1, procuram envolver nos corpos gerentes membros com cargos de relevo na sociedade, que pelos seus conhecimentos e competências podem contribuir para melhor funcionamento e desenvolvimento da instituição, com refere o discurso do PD.

“(...) isto é um grupo de pessoas (...) voluntárias. (...) ligadas a um meio empresarial e de pessoas com certa responsabilidade civil que vêm aplicar aqui o seu saber e a sua experiência. Tem dado resultados. procuram-se (...) empresários com mais características sociais.” (PD IPSS1).

O mesmo discurso continua referindo que a instituição não procura envolver elementos ligados a órgãos políticos. Deduzindo-se que esta falta de ligação política pode estar relacionada com a falta de apoio sentida pelos membros da instituição, aquando da implementação do hospital, como expressa a DF da IPSS 1.

“Tínhamos muita falta de apoio, nomeadamente da câmara municipal (...) não só falta de apoio monetário (...)” (DF IPSS 1).

Algo semelhante também se verificou na IPSS 3, em que a recusa de apoio a um candidato político à junta de freguesia resultou no bloqueio de um financiamento da autarquia que estava destinado à instituição, como confirma o discurso do PD DF.

“(...) quando a política se mete no assunto que estraga tudo, e nós fomos prejudicados. (...) O [PD de outra IPSS local] que é atualmente presidente da junta. (...) tem influência na câmara a nível político (...) havia 50.000€ na câmara para distribuir pelas duas instituições, 25.000€ para cada uma, nós nunca recebemos um tostão e a outra instituição recebeu tudo (...)” (PD DF IPSS 3).

Esta situação, para além de retratar a influência que o envolvimento de pessoas ou órgãos com poder político pode ter na obtenção de apoios ou benefícios para a instituição, expressa a influência que a politização das instituições tem sobre o aumento da competitividade entre as mesmas, como reforça o discurso da DF da IPSS 3.

“Nós temos ali uma instituição (...) da mesma freguesia acaba por haver (...) concorrência e (...) alguma rivalidade porque são partidos diferentes” (DT IPSS 3).

Uma maior competitividade entre as instituições dificulta a constituição de parcerias, que pela proximidade que estabelecem podiam ser importantes para uma interação e partilha que favorecesse a rentabilização de recursos nas operações diárias, o que é reforçado pelo discurso da DT da IPSS 2.

“(...) havia contactos telefónicos dos técnicos para dar respostas aos utentes das suas áreas de abrangência, por não terem vagas disponíveis. Atualmente já não existe esse cuidado, (...) como não têm lista de espera, percorrem mais km, para irem buscar os utentes, independentemente se aquele utente pertence ou não à área de abrangência da instituição” (DT IPSS 2).

Sendo que, neste caso o aumento da competitividade não se deve a questões políticas mas sim às tensões existente entre a oferta e a procura, perante esses constrangimentos a IPSS 2 tem

fomentado um envolvimento com a comunidade, de forma a ouvir as suas necessidades e promover a importância do serviço da qual a comunidade depende, como se observa no discurso do PD.

“Temos procurado sempre uma política de proximidade, um inteirar dos problemas das pessoas, (...) procurar dialogar (...) dar mais um prazo, (...) o serviço é indicado para as crianças e para os idosos e será sempre a melhor opção para eles, nós temos que combater um pouco por aí, por esta diferenciação e por esta aproximação” (PD IPSS 2).

Tal como a IPSS 2, verifica-se que na IPSS 3 a comunidade também está identificada como uma parte interessada a envolver na dinâmica da instituição, pela importância e impacto que a mesma tem tido na freguesia. Tal, resultou num apoio expressivo de sócios para a construção da ERPI, como evidencia o discurso do PD.

“Neste momento temos cerca de 300 associados, porque as pessoas acreditaram na instituição (...). Tivemos que começar do início, com o apoio de um grupo 20 associados que se quotizou em cerca de 125 000,00€. Tudo isto faz com que a nossa instituição seja uma referência ali na terra, até porque nós somos o maior empregador da freguesia” (PD IPSS 3).

Este envolvimento é fomentado pelo alcance dos objetivos propostos e pela prestação de contas feita através das reuniões de assembleias gerais, como demonstra o discurso do PD.

“As pessoas também precisam de ver obra, precisam de ver coisas concretas, objetivas para acreditarem e para estarem ao lado da instituição (...). Ao acreditarem determinaram-se elas próprias a contribuir e contribuíram (...). As reuniões que nós temos das assembleias são muito participadas, porque as pessoas querem saber como é que a instituição está” (PD IPSS 3).

No caso da IPSS 4, que não constitui o Estado como *stakeholder*, salienta-se uma maior expressividade no envolvimento de beneficiários, sócios, voluntários, da comunidade e de entidades privadas, do que nas restantes instituições que contratualizam com o Estado, como revela o discurso da PD DT.

“Os pais estão muito envolvidos porque isto é uma associação de pais. Acho que é o único benefício de não termos dinheiro (...). Aqui os pais sabem que ninguém recebe, então todos se sentem obrigados a ajudar, todos colaboram o máximo possível e há todo um outro investimento. Mesmo os médicos vêm cá fazer as consultas gratuitamente (...). É a única vantagem de ser uma associação de muito voluntariado” (DT PD IPSS 4).

A instituição desenvolve vários mecanismos que fomentam o envolvimento das diferentes partes interessadas, quer através do desenvolvimento de plenários, quer através do estabelecimento de outros contactos, o que é revelador de uma atuação em função das expectativas dos seus beneficiários, como confere o discurso da PD DT.

“(...) nós temos um plenário de sócios, que são pais e não pais, (...) vem quase toda a gente e mesmo os que não vêm comunicamos via e-mail (...). Pedimos sugestões para as atividades de férias, para o plano de atividades do ano que vem (...) procuramos ouvir quem cá está e partilhando entre todos (...)” (PD DT IPSS 4).

A prestação de contas concretiza-se através de uma total transparência da atividade realizada pela instituição, como refere o discurso da PD DT, referenciando um louvor recebido no decorrer de uma auditoria.

“Os pais são ao mesmo tempo gestores de todas as atividades e por isso estão todos a par de tudo. Os voluntários (...) estão a par de todas as contas, de todos os valores, de todas as coisas, estão a par de tudo o que se faz, é uma comunhão tão grande. Vêm depois as entidades que vos patrocinam dizer exatamente a mesma coisa, sentem que estão a par de todas as situações, que quando dão uma opinião é tida em conta” (PD DT IPSS 4).

Os resultados obtidos demonstram que as decisões orientadas para um maior envolvimento das partes interessadas têm tido influência no comprometimento das mesmas para com o alcance dos objetivos da instituição, assim como, têm alargado as oportunidades de responder com as expectativas dos seus beneficiários.

6. DISCUSSÃO

Os resultados do presente estudo permitem identificar as influências que os diferentes fatores sociais, legislativos e económicos, bem como, as lideranças e o envolvimento de *stakeholders* têm sobre as tomadas de decisão das IPSS em estudo.

Verifica-se que as mesmas contingências sociais, especificamente, as tendências demográficas, influenciam de igual forma as instituições que desenvolvem respostas tipificadas com acordo com a segurança social.

O aumento da população idosa tem influenciado decisões de abertura ou alargamento das respostas de apoio a essa população, nomeadamente de ERPI. Por outro lado, a diminuição da população infantil influencia decisões de diminuição da capacidade ou encerramento das respostas de apoio à infância. No entanto, outros fatores têm influenciado a diminuição das taxas de ocupação dessas valências, como alterações ao enquadramento legal, que afetaram as respostas de CATL, levando a decisões de encerramento (IPSS 3) ou de redução da capacidade instalada (IPSS 1 e 2). Estes resultados demonstram a importância da elaboração de um planeamento de serviços, em particular os serviços dirigidos para a população idosa, contribuindo para uma tomada de decisão ponderada com base nas potencialidades e dificuldades inerentes à implementação do serviço.

Para tal, importa fazer uma avaliação das tendências demográficas do concelho e distrito em que a instituição se localiza, das taxas de capacidade e de ocupação das ERPI instalados no concelho ou concelhos limítrofes, e a emergência de novas respostas nas proximidades. Outros elementos como as características socioeconómicas das pessoas e famílias, bem como, a tendência das políticas públicas para o envelhecimento e do enquadramento legal, também podem contribuir para uma maior consciencialização da viabilidade das respostas a médio/longo prazo.

A influência de um ambiente legislativo comum a todas as instituições que contratualizam com o Estado impõe o desenvolvimento de um processo de isomorfismo institucional. Aquando da constituição do acordo de cooperação são determinadas um conjunto de normas e regras com as quais as instituições devem cumprir, tornando-as similares umas às outras.

Mesmo as instituições que desenvolvem intervenções complexas, devido às características específicas do público-alvo, como é o caso da IPSS 4, impõe-se uma normalização da intervenção com tendência para a tornar mais institucionalizada e menos comunitária. Isto porque a intervenção ocorre nos diversos contextos do quotidiano, e as regras para a constituição do acordo visam o desenvolvimento dessa intervenção em contexto institucional.

Esta situação, a par de algumas políticas públicas expressas em documentos reguladores, promovem decisões de inadaptação às realidades e necessidades das pessoas e das instituições e contrariam uma intervenção inclusiva na sociedade. Como é exemplo as novas imposições para o SAD, que estipulam a exigência da prestação de dois serviços mínimos a utentes em acordo de cooperação, em que a não prestação dos serviços mínimos implica uma redução da comparticipação da SS, entre 10% a 15% (PC 2013/2014). Fomenta-se assim uma desvalorização da prestação de serviços personalizados de acordo com os interesses dos utentes, e uma consequente não adesão aos serviços, incrementando situações de exclusão no acesso aos mesmos. Isto porque se verificou que em cumprimento com a referida imposição, a IPSS 2 decidiu recusar a prestação de serviço a pessoas que pretendiam usufruir de apenas um serviço.

Um maior comprometimento com as imposições reguladoras do que com as necessidades dos utentes pode ser justificado pelo facto da comparticipação da segurança social ter um valor mais expressivo do que a comparticipação familiar. O cálculo da comparticipação familiar favorece comparticipações de baixo custo, porque é aplicado sobre rendimentos baixos. Como no caso das pessoas idosas que usufruem, em média, pensões abaixo dos 500€ (Soares, et al., 2012). Assim sendo, a comparticipação familiar, por si só, não cobre os custos dos serviços prestados, pelo que o utente não tem poder para decidir ou escolher os serviços que pretende usufruir.

O modelo de financiamento direto às instituições incrementa, assim, a dependência de financiamento público, incentiva à desvalorização do papel do utente e suscita situações de desvirtuamento da missão da instituição. Contrastando com outros modelos do contexto europeu, como no Reino Unido e na Holanda, em que o financiamento público é atribuído diretamente à pessoa, através de um subsídio, e a mesma escolhe o serviço de cuidados que pretende usufruir (Cameron & Moss, 2007). Neste sentido, há um alargamento do poder de decisão dos utentes e uma consequente diminuição da pressão efetuada pelo Estado. Não sendo o principal financiador, o Estado perde poder na imposição das suas expectativas relativamente ao tipo de intervenção que as instituições devem desenvolver, centrando-se essa decisão entre as instituições e utentes.

A elevada dependência de financiamento público fundamenta, também, decisões que afetam a eficiência económica da instituição. No sentido em que, em virtude da diminuição do número de crianças das valências de infância, derivada do aumento das tensões de oferta e procura e das situações de desemprego das famílias, a IPSS 2 estipulou uma mensalidade mínima para todas as crianças da freguesia. Desta forma, assegura a manutenção das taxas de ocupação da valência, a continuidade da participação da segurança social e evita uma negociação para a redução do número de utentes em acordo.

Apesar da elevada dependência de um único financiador a IPSS 2 tem experimentado, ao longo dos anos, um crescimento da prestação de serviços, o qual tem permitido investir na própria instituição, com algum financiamento público, mas maioritariamente com autofinanciamento. Contudo, as decisões de investimento privilegiam a constituição de respostas tipificadas, a perpetuação de acordos com a SS e a consequente dependência de um único financiador. Identifica-se uma gestão que privilegia a estabilidade e que não assume riscos elevados. Indo ao encontro da cultura inerente às OSFL, tradicionalmente avessas ao risco, reproduzindo serviços sociais, multiplicando respostas e privilegiando o financiamento público tipificado (Azevedo & Couto, 2012).

Contrariamente, as IPSS 1 e 3 investiram os recursos próprios na construção de infraestruturas, sem financiamento público, maioritariamente com autofinanciamento e com empréstimo bancário. Privilegiaram a constituição de respostas que permitem uma maior rentabilização, através da criação da valência de ERPI com carácter lucrativo (IPSS 3) e de um hospital (IPSS 1). Como tal, observa-se uma gestão com maior propensão para assumir o risco.

A existência de profissionais (IPSS 1) e dirigentes (IPSS 3) com conhecimentos na área financeira pode favorecer as decisões que implicam um aumento da complexidade operativa. O que vai ao encontro do que é defendido na literatura, de que um desempenho institucional que

favoreça a maior eficiência e o maior alcance dos objetivos sociais é dependente da capacidade de liderança e gestão, os quais constituem requisitos essenciais para a qualidade dos projetos e a robustez da instituição (Meneses, 2012). No entanto, identificam-se elementos comuns, em todas as instituições em estudo, que favorecem o desempenho institucional como a atribuição de uma elevada importância à satisfação e formação dos recursos humanos. Facto que é referenciado em estudos como um favorecimento do aumento da produtividade e consequente contributo para a eficiência das instituições (Soares, et al. 2012).

O caso da IPSS 3 permite observar que o desenvolvimento de uma resposta social de carácter lucrativo confere autonomia para a gestão da mesma. Como não houve financiamento público na construção da resposta, a instituição tem um maior poder de negociação relativamente ao número de vagas para a colocação de utentes pela SS, até um limite de 10% da capacidade dos lugares (PC 2013/2014).

Conclui-se que uma maior escassez de recursos (IPSS 4) ou robustez financeira (IPSS 2) requer a procura ou perpetuação do financiamento público, pelo que as decisões são orientadas para um maior comprometimento com as imposições legislativas e normativas. Por outro lado, um investimento em respostas que privilegiam a diversificação de serviços e de fontes de receita favorece uma diminuição da dependência de financiamento público, fomentando uma diminuição das imposições normativas e uma maior autonomia na gestão da própria instituição e na tomada de decisão.

Para além de constituir o maior financiador, o Estado também constitui o maior *stakeholder*, das instituições que contratualizam com o mesmo. Pelo que, as instituições têm responsabilidades para com o Estado devendo cumprir com as condições de funcionamento e com as expectativas de intervenção. No entanto, o que se verifica é que nem sempre as expectativas do Estado estão alinhadas com as necessidades das instituições e do seu público-alvo. Em contrapartida, um envolvimento de outras partes interessadas pode influenciar decisões mais comprometidas com o alcance dos objetivos sociais e com a obtenção de recursos e apoios que propiciem um aumento da eficiência institucional.

As instituições em estudo identificam e envolvem uma diversidade de partes interessadas para diferentes objetivos. A IPSS 1 procura envolver nos seus órgãos sociais pessoas da comunidade com conhecimentos específicos, no sentido de os mesmos contribuírem para tomadas de decisão mais acertadas, com vista a obterem um bom desempenho institucional. Todas as instituições identificam os colaboradores como elementos importantes a envolver nos processos de tomada de decisão, concretizando-o através da atribuição de cargos na direção (IPSS 2 e 3), e procurando ouvir os mesmos para tomadas de decisão importantes (IPSS 1 e 4). Tal contribui

para melhorar o processo de tomada de decisão tornando-o mais representativo dos interesses de quem conhece a dinâmica da instituição, bem como, para o assumir do compromisso com as decisões tomadas, motivando-se e empenhando-se no desenvolvimento das suas tarefas (IPSS 1 e 2).

A representatividade de interesses para o processo de tomada de decisão também é favorecida pelo envolvimento dos beneficiários através da auscultação dos mesmos sobre a satisfação dos serviços prestados (IPSS 2) e para a elaboração dos planos de atividades (IPSS 4). O que contribui para uma adequação dos serviços e ao mesmo tempo assegura a sua manutenção.

A comunidade também está identificada como uma parte interessada, sendo a mesma envolvida com o intuito de combinar recursos financeiros e humanos essenciais ao desenvolvimento dos projetos da instituição. O envolvimento de pessoas ou entidades da comunidade é fomentado pelo impacto que a instituição tem na comunidade, o qual é reconhecido e potenciado pelos dirigentes das instituições (IPSS 2, 3 e 4). Verifica-se que a constituição de parcerias com a junta de freguesia (IPSS 2) contribui para o desenvolvimento de projetos e atividades da instituição, como seja através de apoio económico para obras de construção ou da disponibilização e cedência de espaços para a realização de atividades.

No caso da IPSS 3 há um envolvimento e compromisso de sócios com o projeto de construção da ERPI, expresso em empréstimo monetário. Verificando-se por parte da instituição uma preocupação em prestar contas e em cumprir com rigor e transparência os objetivos traçados em conjunto com os sócios que investiram na instituição.

A IPSS 4 revela a mesma preocupação com a transparência e a prestação de contas sobre o trabalho desenvolvido pela instituição para com as entidades e pessoas da comunidade. Tal transparência permite criar confiança de que os recursos disponibilizados estão a ser canalizados para o cumprimento da missão da instituição.

CONCLUSÃO

Com a análise das instituições em estudo verifica-se que as mudanças sociais, e em particular as tendências demográficas, são dos fatores que mais impacto têm nas tomadas de decisão das instituições, porque influenciam decisões de longo prazo, como a abertura e encerramento de respostas sociais, os quais implicam uma elevada alocação e potencial rentabilização de recursos. Pelo que as tendências demográficas e as listas de espera, não são elementos suficientes para a ponderação da tomada de decisão.

O presente estudo permite identificar outro conjunto de fatores que podem influenciar a viabilidade das respostas sociais a médio/longo prazo, como a instabilidade do enquadramento legal e a vulnerabilidade social e económica das pessoas idosas e suas famílias. Pelo que os mesmos devem ser ponderados no processo de decisão, permitindo o traçar de cenários preditivos.

O enquadramento legal e outros documentos reguladores que demarcam a contratualização entre o Estado e as IPSS influenciam a intervenção e as condições de funcionamento das instituições, que tanto podem incentivar a um alargamento da intervenção (cantinas sociais e capacidade de ERPI), como podem incutir decisões de restrição da intervenção (SAD). Este último facto é indicador de que as perspetivas dos órgãos de decisão nem sempre estão alinhadas com as realidades e necessidades locais, colocando em causa o total cumprimento dos objetivos sociais. O mesmo é reflexo de que as decisões das instituições são norteadas em função da obtenção de financiamento público, o qual é considerado essencial ao desempenho eficiente das mesmas, mas a sua determinação pode não estar adequada às realidades e necessidades atuais.

Apesar do peso que o financiamento público tem nos orçamentos das instituições, observa-se que algumas das decisões de investimento têm favorecido a diminuição da dependência do Estado como principal financiador (IPSS 1 e 3). As instituições tomam decisões que implicam um aumento da complexidade operativa, inerente aos compromissos com empréstimos bancários, o que se pode justificar com a presença de profissionais e dirigentes com conhecimentos específicos na área financeira.

As tomadas de decisão que promovem a inclusão de diferentes *stakeholders*, internos e externos, fomentando a auscultação dos seus interesses, bem como, práticas correntes de prestação de contas, numa base de transparência e responsabilização, promovem o envolvimento dos mesmos com os projetos e objetivos das instituições (IPSS 2, 3 e 4). Apesar dos contributos importantes destas práticas de envolvimento de *stakeholders*, as mesmas não constituem, nas instituições em estudo, alternativas viáveis à viabilidade económica das mesmas, uma vez que sem a contratualização com um ou mais financiadores principais a eficiência económica da instituição não está assegurada (IPSS 4).

Espera-se que o presente estudo contribua para alargar o conhecimento dos dirigentes e profissionais das IPSS relativamente aos fatores que influenciam o funcionamento e desenvolvimento das instituições. Pretende-se contribuir com informação que suporte a tomada de decisão, promovendo a eficiência e eficácia das instituições. Reconhecer o modo como os fatores sociais, legais e económicos, assim como, a liderança e o envolvimento de *stakeholders*

influenciam as tomadas de decisão, poderá minimizar ou potenciar o impacto dos mesmos no desempenho das instituições.

A tipologia de estudo de caso e o número de instituições estudadas não permite garantir a representatividade da amostra, pelo que não é viável generalizar os resultados para a população das IPSS destes distritos. O facto de não se ter conseguido obter consentimentos de outra instituição de grande dimensão com acordo de cooperação e de uma outra de pequena/média dimensão sem acordo de cooperação, impossibilitou a identificação de outros padrões de decisão que poderiam contribuir para reforçar ou diversificar os já identificados. Por outro lado, os estudos que se conhecem, das áreas financeiras e das ciências sociais, não possibilitam uma comparação direta de resultados obtidos.

BIBLIOGRAFIA

AccountAbility (2008). Stakeholder Engagement Standard 2011 – Final Exposure Draft. Acedido em março, 15, 2014 em <http://www.accountability.org/images/content/3/6/362/AA1000SES%202010%20PRINT.PDF>

Almeida, V. (2011). As Instituições Particulares de Solidariedade Social: Governação e Terceiro Setor. Edições Almedina. Coimbra.

Anheier, H. K. (2005). *Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy*. Londres e Nova Iorque: Routledge

Azevedo, C. & Couto, P. (2012). Desempenho, sustentabilidade e eficiência económica em OSFL. in C. Azevedo, R. C. Franco & J. W. Meneses (coord.) *Gestão de Organizações Sem Fins Lucrativos. O desafio da inovação social*. (pp. 371 - 405). Porto: Impulso Positivo.

Balonas, S. (2012). O fator comunicação na profissionalização do terceiro setor. Instituto de Ciências Sociais - Universidade do Minho: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade

Campos, C.J.G. (2004). Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. *Revista Brasileira Enfermagem*, 57, 5, 611-614.

Carmen, C. & Peter, M. (2007). *Care Work in Europe: Current Understandings and Future Directions*. Londres e Nova Iorque: Routledge.

Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos: Relatório 2011

Circular de Orientação Normativas nº3 (1997). Modelo de Regulamento das Comparticipações e seus Familiares pela Utilização de Serviços e Equipamentos Sociais das IPSS. Direcção Geral de Acção Social. Ministério da Solidariedade e Segurança Social.

Constituição da República Portuguesa de 1976 (1976). Acedido em março, 15, 2014 em <http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP1976.pdf>

Couto, A. I., Santos, M. & Guerra, P. (2012). A importância da Economia Solidária na promoção da coesão social: breve reflexão a partir do caso português. *Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise*, 52, 49-54. Acedido em julho, 31, 2014 em

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt52_econ02_importanciaadaeconomia.pdf

Cunha, M. P. e Rego, A. (2003). *A essência da liderança. Mudança – Resultados – Integridade*. Lisboa: Editora RH

Cunha, M. P., Rego, A., Cunha, R. C. & Cardoso, C. C. (2007). *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão*. (6ª ed). Lisboa: Editora RH

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 2 (Apr. 1983), 147-160

Decreto-Lei nº 119/83 de 5 de Fevereiro. Diário da República nº46, I Série - Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social

Evers, A., Laville, J.; et al (2004). Defining the third sector in Europe, in A., Evers, & J. Laville, (Eds.) *The Third Sector in Europe* (pp. 11-42). Reino Unido: Edward Elgar.

Franco, R., Sokolowski, S. Hairel, E. & Salamon, L. (2005). O Sector Não Lucrativo Português numa perspetiva comparada. Projecto. Universidade Católica Portuguesa e John Hopkins.

Froelich, K. A. (1999). Diversification of Revenue Strategies: Evolving Research Dependence in Nonprofit Organizations. *Sage: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28, 246-268

Gonçalves, V. (2008). Relação entre Estado e Terceiro Setor. Instituto de Sociologia, FLUP. AS3. – Associação para o Empreendedorismo Social e Sustentabilidade do Terceiro Setor

Guo, C. (2007) When Government Becomes the Principal Philanthropist: The Effects of Public Funding on Patterns of Nonprofit Governance. *Public Administration Review*, 458-473.

Hespanha, P. (2000). Entre o Estado e o Mercado. As fragilidades das instituições de protecção social em Portugal. Coimbra: Quarteto

Instituto da Segurança Social (2007). Manual/Linhas Orientadores de Apoio Técnico às IPSS com Acordo de Cooperação. Lisboa: Segurança Social, Departamento de Desenvolvimento Social/Unidade de Acção Social.

Kramer, R. M. (1999) Toward a Contingency Model of Board-Executive Relations in G. B. Bubis. *The Director Had a Heart Attack and the President Resigned: Board-Staff Relations for the 21st*

Century (pp. 133-150). Jerusalem Center for Public Affairs. Acedido em 31, julho, 2014 em <http://www.bjpa.org/Publications/details.cfm?PublicationID=4258>

Meneses J. W. (2012). Liderança e Gestão nas OSFL in C. Azevedo, R. C. Franco & J. W. Meneses (coord.) *Gestão de Organizações Sem Fins Lucrativos. O desafio da inovação social*. (pp. 135 – 161). Porto: Impulso Positivo.

Moraes, R. (1999). Análise de conteúdo. *Revista Educação*, 22, 37, 7-32.

PORDATA (2013) Taxa de natalidade. Acedido em julho, 31, 2014 em <http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+bruta+de+natalidade-527>

PORDATA (2012) Esperança de Vida. Acedido em julho, 31, 2014 em [http://www.pordata.pt/Portugal/Esperanca+de+vida+a+nascenca+total+e+por+sexo+\(base+trienio+a+partir+de+2001\)-418](http://www.pordata.pt/Portugal/Esperanca+de+vida+a+nascenca+total+e+por+sexo+(base+trienio+a+partir+de+2001)-418)

Protocolo de Cooperação (2013/2014) Protocolo de Cooperação entre o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social e a União das Misericórdias Portuguesas, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e a União das Mutualidades Portuguesas 2013/2014.

Quintão, C. (2011). O Terceiro Sector e a sua renovação em Portugal. Uma abordagem preliminar. IS Working Papers, 2ª série, nº2. Porto: Instituto Sociologia. Universidade do Porto

Roque, A., (2012). Partes interessadas e as OSFL in C. Azevedo, R. C. Franco & J. W. Meneses (coord.) *Gestão de Organizações Sem Fins Lucrativos. O desafio da inovação social*. (pp. 209 – 228) Porto: Impulso Positivo. 209-228.

Salamon, L., Sokolowski, S., Haddock, M. & Tice, H. (2012). Portugal's Nonprofit Sector in Comparative Context. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies with Portugal's Instituto Nacional de Estatística.

Santos, M. C., Laureano, R. & Machado, M. J. (2014). Contabilidade de gestão no terceiro setor: estudo empírico em instituições particulares de solidariedade social. *Tourims & Management Studies*, 10, 79-87.

Serrano, G. P. (2008). *Elaboração de Projectos Sociais – Casos práticos*. Porto: Porto Editora, Lda

Soares, C., Fialho, J. A., Chau, F., Gagueiro, J., Pestana, H. (2012). A Economia Social e a sua Sustentabilidade como Fator de Inclusão Social. Acedido em novembro, 15, 2013 em <http://www.poatfse.qren.pt/upload/docs/Diversos/ESTUDOS/Relatorio%20Final.pdf>

Sousa, S. et al. (2012). As Instituições Particulares de Solidariedade Social num contexto de Crise Económica. Lisboa: IPI-Consulting Network Portugal, CNIS e Fundação Millenium BCP.

Steane, P. & Christie, M. J. (2001) Non-profit boards in Australia: a distinctive governance approach. *Corporate Governance: An International Review*, 9, 1, 48-58.

Tierney, T. J. (2006). *The Nonprofit Sector's Leadership Deficit*. The Bridgespan Group

Triviñus, A. N.S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em ciências sociais*. São Paulo: Atlas.

Yin, Robert (2009). *Case study research. Design and methods*. Sage Publications (4th ed).



GUIÃO DE ENTREVISTA A APLICAR A ELEMENTOS DAS INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL

I. Perfil dos Entrevistados

- 1) Presidente da Direção
- 2) Tesoureiro / TOC / Diretor Financeiro
- 3) Diretora Técnica

II. Eixos temáticos

- 1) Caracterização do Entrevistado
- 2) Caracterização da IPSS
- 3) Valências/Respostas Sociais
- 4) Recursos Humanos
- 5) Financiamento
- 6) Sustentabilidade Financeira
- 7) Políticas Sociais
- 8) Política Interna

Eixos temáticos e questões associadas (Entrevista semiestruturada)

1. Caracterização do Entrevistado

- 1.1. Sexo/idade
- 1.2. Cargo desempenhado/Antiguidade na IPSS
- 1.3. Formação académica
- 1.4. Vínculo profissional (colaborador/voluntário)
- 1.5. Experiências profissionais anteriores

2. Caracterização da IPSS

- 2.1. Identificação, natureza jurídica, morada e contactos eletrónicos
- 2.2. Pertença a organização representativa (CNIS, UM, outra)
- 2.3. Área de intervenção/abrangência geográfica
- 2.4. Visão, Missão e valores
- 2.5. Génese, evolução histórica e principais intervenientes em todo o processo
- 2.6. Meios de divulgação/comunicação da instituição (site, redes sociais, outros)
- 2.7. Existência de sistemas de controlo da qualidade ou outros

3. Valências/Respostas Sociais

- 3.1. Tipo de respostas sociais e serviços prestados
- 3.2. Nº de vagas em Acordo de Cooperação/capacidade da resposta social
- 3.3. Existência de lista de espera
- 3.4. Nº de clientes da Instituição/comparticipações familiares mensais máximas e mínimas.
- 3.5. Evolução da tipologia de clientes e dos valores da participação familiar mensal
- 3.6. Previsão de expansão ou de redução nos próximos anos
- 3.7. Principais dificuldades de funcionamento/contextualização do aparecimento ou agravamento das dificuldades sentidas das respostas sociais
- 3.8. Opções para a melhoria de funcionamento/estratégias para aumentar a eficiência de funcionamento das respostas sociais

4. Recursos Humanos

- 4.1. Quadro de colaboradores e tipo de vínculo
- 4.2. Elementos responsáveis pela angariação de fundos financeiros (fundraising, donativos, projetos financiados, entre outros)
- 4.3. Manual de Funções (funções/tarefas, autoridade, responsabilidades)
- 4.4. Nº de voluntários e áreas a que estão associados
- 4.5. Beneficiários de medidas do IEFP (Instituto de Emprego e Formação Profissional)
- 4.6. Verba afeta aos salários e despesas associadas aos recursos humanos
- 4.7. Existência de plano de formação e periodicidade das ações de formação (anual, semestral, outra)
- 4.8. Principais dificuldades sentidas em relação aos recursos humanos

5. Financiamento da IPSS

- 5.1. Principais fontes de financiamento existentes
 - 5.1.1. Fontes de financiamento públicas/ provenientes do Estado (segurança social, autarquias locais, outras)
 - 5.1.2. Fontes de financiamento privadas
 - 5.1.2.1. Receitas/quotizações
 - 5.1.3. Fontes de financiamento alternativas/secundárias
 - 5.1.3.1. Doações/donativos

- 5.1.3.2. Outros recursos (de origem externa à IPSS)
- 5.1.4. Recursos próprios (rendas, vendas, outros)
- 5.1.5. Vantagens e desvantagens da diversificação das fontes de financiamento
- 5.1.6. Principais dificuldades de financiamento (situação de endividamento bancário ou outras)
- 5.2. Estratégias para a obtenção de receitas/financiamento
 - 5.2.1. Fundraising/iniciativas de angariação de fundos
 - 5.2.2. Outros recursos externos
- 5.3. Problemas sentidos ao nível do financiamento da IPSS
- 5.4. Áreas/rubricas com maior percentagem de custos na IPSS

6. Sustentabilidade Financeira da IPSS

- 6.1. Principais estratégias de sustentabilidade financeira associadas a fatores internos
 - 6.1.1. Estratégias de auto-financiamento ou desenvolvimento de outras atividades
 - 6.1.2. Grau de dependência do setor público
 - 6.1.3. Potencialidades da Instituição e otimização de recursos internos
 - 6.1.4. Projetos que já estão a decorrer na IPSS
 - 6.1.5. Projetos que se encontram em fase de elaboração
 - 6.1.6. Vantagens/mais-valias da execução dos projetos (em desenvolvimento ou a desenvolver)
 - 6.1.7. Estratégias de comunicação/marketing social
 - 6.1.8. Existência de um planeamento estratégico associado à gestão social (intervenção face aos problemas sociais)
 - 6.1.9. Importância da formação dos recursos humanos
- 6.2. Principais estratégias de sustentabilidade financeira associadas a fatores externos
 - 6.2.1. Gestão/congregação de esforços em rede social
 - 6.2.2. Projetos submetidos e a aguardar aprovação de entidades externas financiadoras
 - 6.2.3. Parcerias estabelecidas
 - 6.2.3.1. Entidades públicas/Autarquias
 - 6.2.3.2. Comunidade/particulares
 - 6.2.3.3. Empresas/entidades privadas
 - 6.2.3.4. Outros recursos externos
 - 6.2.4. Perceção da visibilidade/impacto da intervenção da IPSS junto dos clientes, familiares e comunidade (como forma de atrair apoios)

7. Políticas Sociais

- 7.1. Influência das políticas sociais no funcionamento interno da IPSS
- 7.2. Influência do aparecimento de novos problemas sociais no funcionamento das IPSS
- 7.3. Influência das IPSS nas políticas sociais do Estado
- 7.4. Consciência da importância/poder das IPSS enquanto agente social
- 7.5. Influência das crises económicas no funcionamento interno das IPSS

7.6. Desafios futuros para as IPSS

8. Política interna da IPSS

8.1. Existência de Planeamento Estratégico (PE)/ Plano de atividades

8.1.1. Elementos envolvidos na elaboração do PE/Plano de atividades

8.1.2. Principais mudanças verificadas após a implementação do PE/Plano de atividades

8.1.3. Periodicidade da revisão do PE

8.2. Definição do(s) papel(is) dos elementos da direção

8.3. Influência dos elementos da direção na tomada de decisão

8.4. Impacto das decisões da direção na situação financeira da instituição

8.5. Constrangimentos internos à prossecução dos objetivos/missão da instituição

8.6. Constrangimentos externos à prossecução dos objetivos/missão da instituição

8.7. Limitações associadas aos objetivos/missão da instituição com repercussões na diversificação das fontes de financiamento

8.8. Grau de envolvimento dos colaboradores da instituição na definição da política interna

8.9. Estratégias para a promoção da instituição junto da comunidade

8.10. Grau de relacionamento da direção com as entidades de co-financiamento público e/ou privado

8.11. Influência das contingências sociais, económicas e políticas nas tomadas de decisão institucionais.



RELATÓRIO DE APLICAÇÃO DE PRÉ-TESTE DO GUIÃO DE ENTREVISTA

I. Contextualização do Pré-teste

No dia 7 de Fevereiro de 2014, foi aplicado o pré-teste da Entrevista a três colaboradoras de diferentes formações e funções de uma Instituição Particular de Solidariedade Social (de média dimensão) do Concelho de Mealhada. Foram entrevistadas as seguintes colaboradoras:

- a) Técnica Superior de Serviço Social (habilitações: licenciatura em Serviço Social);
- b) Assistente Administrativa/responsável dos serviços administrativos (habilitações: 12º ano);
- c) Animadora Social (habilitações: licenciatura em Animação Social);

O pré-teste realizou-se com o objetivo de avaliar a eficácia da aplicação do guião de entrevista na obtenção de informação acerca das temáticas em estudo, pretendendo-se determinar os seguintes aspetos:

- 1) Clareza e objetividade das questões;
- 2) Percepção das entrevistadas face ao tipo de Entrevista;
- 3) Importância da informação recolhida.

II. Resultados da aplicação do pré-teste

- 1. As entrevistadas apresentaram algumas dúvidas em relação a determinadas questões, manifestando dificuldade na sua compreensão, tendo sido necessário explicar melhor o que pretendia com essas questões e até dar alguns exemplos;
- 2. O tipo de entrevista agradou às entrevistadas, considerando estas ter abertura e liberdade para desenvolver e exprimir a sua opinião face aos assuntos questionados;
- 3. A primeira entrevistada demonstrou compreender e conseguiu responder a todas as questões, ainda que tenham sido clarificados alguns tópicos;
- 4. A segunda entrevistada apresentou muitas dificuldades em responder às questões relacionadas com os eixos 6 – Sustentabilidade e 8 – Política Interna, demonstrando ter pouco conhecimento de muitos dos tópicos relacionados com estes eixos;
- 5. A última entrevistada demonstrou desconhecer alguns assuntos relacionados com os eixos 5 – Financiamento; 6 – Sustentabilidade e 8 – Política Interna.

III. Conclusões

Tornou-se pertinente reformular alguns tópicos do guião, no sentido de tornar mais claras e objetivas as questões.

Quanto à informação recolhida, considerou-se que, dada a dificuldade em responder às questões por parte das duas últimas colaboradoras, que há necessidade de definir melhor o perfil dos entrevistados, devendo os destinatários das entrevistas ser os seguintes:

- Presidente da Direção;
- Tesoureiro, TOC ou Diretor Financeiro;
- Diretor Técnico;

Esta conclusão prende-se com a necessidade de entrevistar colaboradores diretamente ligados à gestão e à política interna da Instituição, de forma a obter informações corretas e reais acerca dos tópicos em estudo.

As Alunas do Mestrado

Sílvia Oliveira Silva

Natacha Santos

Anexo 3

Jorge Humberto Fernandes Mota
Mestre em Contabilidade e Auditoria – UA
Professor Assistente
Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial
Universidade de Aveiro
Campus Universitário de Santiago
3810 – 193 Aveiro PORTUGAL
E-mail: jorgemota@ua.pt

Ex. mo Sr. 1
Digníssimo Provedor da Santa Casa da Misericórdia de

Aveiro, 28 de Janeiro de 2014

Caro Sr. Provedor

No âmbito do Mestrado em Gerontologia (2º ano), com especialização em Gestão de Equipamentos, da Universidade de Aveiro (Secção Autónoma da Saúde), as alunas Sílvia Oliveira Silva e Natacha Santos estão a desenvolver trabalhos de investigação (dissertação de mestrado) no âmbito do tema geral: o financiamento e sustentabilidade das IPSS, sob responsabilidade de orientação do Professor Doutor Ignácio Martin e sob minha responsabilidade enquanto co-orientador.

As investigações a realizar pelas alunas vão-se basear na recolha de dados documentais (contabilístico-financeiros) e na realização de entrevistas a vários intervenientes/participantes no processo de definição, decisão e operacionalização do financiamento das IPSS, bem como de intervenientes que estejam abrangidos por essas mesmas decisões. Como tal, será de vital importância que as alunas em causa consigam obter autorização para o acesso às fontes de informação anteriormente mencionadas e em instituições com dimensões, características e respostas sociais diferentes/diversas.

A Santa Casa da Misericórdia de Mangualde é uma Instituição de referência no concelho, quer pela sua dimensão, quer pela diversidade e qualidade das respostas e serviços prestados, pelo que solicitamos, institucionalmente, a colaboração de V. Exa., contribuindo para a elaboração e desenvolvimento da linha de investigação supracitada, autorizando, às alunas referidas, o acesso à seguinte informação (fontes de informação):

- História e evolução da Instituição;
- Dados contabilísticos dos últimos 3 a 5 anos (incluindo custos e receitas por valência);
- Recursos humanos;
- Serviços/respostas sociais;
- Comparticipações públicas, familiares (fontes de financiamento);
- Potenciais entrevistas com o Sr. Provedor, Director Técnico, Director Financeiro, outros colaboradores que participem no processo de decisão supracitado.

Todos os dados serão tratados de forma sigilosa e confidencial.

A investigação a realizar pelas referidas alunas pretende dar uma forte contribuição para a área, contribuindo para a definição de estratégias que permitam um crescimento das IPSS, assente na sua sustentabilidade económica/financeira.

Após o término e apresentação/defesa pública dos trabalhos realizados pelas alunas Sílvia Silva e Natacha Santos, comunicaremos as conclusões do mesmo às Instituições participantes, como forma de agradecimento pela potencial disponibilização das fontes de informação.

Agradecemos desde já toda a atenção dispensada.

Atenciosamente



Jorge Humberto Fernandes Mota

Anexo 4



Confirmação e autorização

Confirmo a veracidade dos dados e das informações presentes neste documento e autorizo a sua utilização no âmbito da tese de Mestrado de Sílvia Silva e Natacha Santos.

Assinatura: _____

Data: _____